

# EVOLUCION, PRESENTE Y PERSPECTIVAS DE LA PROTECCION ESCOLAR

379(46)

Por JOSE BERMEJO VERA

*Sumario:* 1. Introducción.—2. Evolución histórica.—3. Breve juicio histórico.—4. Concepto y estado actual de la protección escolar.—5. La ayuda escolar. Protección directa, indirecta y complementaria.—6. La seguridad social escolar.—7. Breves anotaciones del extranjero.—8. Perspectivas.

## 1. Introducción

«Con objeto de salvar los obstáculos sin fin que suscita la ignorancia..., se dispensará una protección especial a la instrucción primaria; y partiendo del principio de que ninguna medida puede a la larga influir más en la suerte de la Sociedad, harán destino a la dotación de estas escuelas los fondos públicos de que puedan disponer...», incluso «postergando otras necesidades» (1).

**E**NTRE la multiplicidad de fines u objetos a cuyo logro tiende todo Estado contemporáneo, cualesquiera que sean sus posibilidades económicas, trayectoria histórica, prestigio estructural, etc., destaca singularmente el educacional, sistema encaminado a «la conservación y el enriquecimiento de la cultura nacional, el progreso científico y técnico (*satisfacer*), la necesidad de capacitar al individuo para

---

(1) JAVIER DE BURGOS: «Instrucción para los subdelegados de Fomento» (hoy, gobernadores civiles), aprobada por real decreto de 30 de noviembre de 1833, cap. VII, núm. 35.

afrontar con eficacia las nuevas situaciones que le deparará el ritmo acelerado del mundo contemporáneo y... contribuir a la edificación de una sociedad más justa» (2). La trascendencia de la educación sobrepasa en la actualidad los límites más insospechados en periodos precedentes; la gratuidad de la enseñanza en todos los niveles es hoy postulado y exigencia del perfecto desarrollo individual y colectivo, aunque sea preciso postergar otras necesidades. Sin embargo, el sacrificio de esas «otras necesidades» comporta ineludiblemente—*rebus sic stantibus*—una doble actividad: de una parte, la apertura de la instrucción plena, como posibilidad de escalar los peldaños más altos de la sociedad, a quienes posean aptitudes y ambiciones; de otra, y correlativamente, la clausura de aquella «educación» total para los que carezcan de condiciones vocacionales. Y, por supuesto, en la doble actividad ha de prescindirse total y absolutamente de circunstancias de riqueza, raza, religión, etc. (3). Todavía—y las causas son humanamente comprensibles—nos encontramos lejos de resultados prácticos en este campo; porque ni la propia estructura de nuestra sociedad, donde la procedencia del alumnado condiciona en buena medida su elección y formación profesional, ni la actual organización de la enseñanza se hallan establecidas en función de una real «Igualdad de oportunidades» (4).

Para conseguir la igualdad de oportunidades en el sistema educativo se ha utilizado en casi todos los países una acción administrativa de características peculiares, cimentada en dos típicas modalidades de actuación de la Administración pública: el servicio y

---

(2) Se encuentra aquí la verdadera base del discutido principio de «la igualdad de oportunidades». Claro que este principio no ha sido entendido, por razones que no son ocultas, en su significación real. Pueden verse sobre este tema, entre otras, las siguientes obras: MIGUEL SIGUÁN SOLER, *Educación y desarrollo*, Madrid, 1966; JESÚS LÓPEZ MEDEL, *El derecho al estudio y su rentabilidad económico-social*, Madrid, 1961; LUIS JORDANA DE POZAS, «Los estudiantes y la seguridad social», en *Alcalá* núms. 18-19 (octubre), 1952; FAGOAGA, «Los estudiantes y la seguridad social», en *Cuadernos de Política Social* número 9, 1951, pp. 51-54; FELICIANO LORENZO GELICES: «El derecho a la enseñanza y su protección jurídica por el Estado», en *Revista de Educación* número 80; JAMES COLEMAN, «El concepto de igualdad de oportunidades para la educación»; ALAN B. WILSON, «Clases sociales e igualdad de oportunidades para la educación», y SAMUEL BOWLES, «¿Hacia una igualdad de oportunidades para la educación?» (los tres citados en último lugar publicados, en inglés, en la revista *Harvard Educational*, vol. 38, 1968, y traducidos en el *Boletín* editado por la extinguida Delegación-Comisaría para el SEU números 32-33, 1969).

(3) Del preámbulo del proyecto de Ley General de Educación, remitido a las Cortes el 23 de octubre de 1969.

(4) ...sino más bien al contrario: SIGUÁN SOLER, *op. cit.* en nota anterior, páginas 19 y 21.

el fomento. A esta acción, en sentido amplio, se le ha denominado convencionalmente «protección escolar», abarcando en su propio contenido técnicas de diversa configuración. Pueden servir de ejemplo las dispensas de escolaridad, las prórrogas del servicio militar y la milicia universitaria, la exención del pago de matrículas o tasas académicas, los beneficios concedibles a familias numerosas, los exámenes extraordinarios y la convalidación de asignaturas, las sanciones a padres y tutores por desobediencia a las normas de enseñanza obligatoria, los comedores escolares, las rebajas en precios de transportes o material escolar, la prescripción de horarios o precios especiales en espectáculos públicos, etc. Este abigarrado conjunto supone el montaje, por parte de la Administración, de técnicas *ad hoc* que complementan la prestación regular y continua del servicio público de la enseñanza (5).

La «protección escolar», en su conjunto, sirve de sustitutivo eficaz de la desigualdad de oportunidades ante la educación integral. Con todo, no siempre ha sido entendido el problema de la misma forma; en principio, y reconocida la importancia que para el desarrollo de la sociedad supone la instrucción cultural (6), la protección al estudio se limitaba a la primera fase educativa, la instrucción primaria; tras los inicios del novísimo sistema protector (7), una real orden de 26 de enero de 1850 recordaba a los gobernadores de provincia que «... la instrucción pública comprende dos ramos inseparables: la dirección moral e intelectual de los pueblos. Su importancia no hay que encarecerla, está al alcance de todos; la instrucción es la luz que guía a las naciones en los adelantos de todo género... Nunca serán sobrados los esfuerzos que la autoridad haga para que los niños concurren a las escuelas a recibir la educación elemental; y hartos medios posee para llenar los fines del Gobierno en esta parte. *Facilitar la enseñanza gratuita* a los indigentes, sin permitir un rigorismo en la calificación de éstos, es un *deber de la autoridad*... Para los padres descuidados que pudiendo costear la educación de sus hijos no lo hacen, medios coercitivos, aunque indirectos...».

Pueden ya observarse en estas primitivas manifestaciones varias técnicas administrativas de cuya conjugación resulta un todo armó-

(5) En otro lugar de este trabajo se tratará el tema de la naturaleza jurídica de la protección escolar. La doctrina reconoce casi unánimemente el carácter de servicio público de la enseñanza.

(6) Y no es precisamente moderno este reconocimiento. Puede recordarse la frase de Alfonso X el Sabio: «De los hombres sabios los reinos y las tierras se aprovechan», citada en la exposición de motivos de la ley de 17 de julio de 1953, que establece en nuestro país el seguro escolar obligatorio.

(7) Se alude al contenido de la «Instrucción...», citada en nota 1.

nico—si bien reducido a la educación elemental—capaz de proteger a los posibles «talentos» y, en definitiva, a la propia sociedad: actividad servicial, de fomento y policial. Son las tres modalidades de acción administrativa, difícilmente soslayables en la consecución de los objetivos estatales, que, desde antiguo, ahora y para el porvenir, desempeñan un importante juego en la obtención del máximo beneficio público; su aplicabilidad al campo de la educación integral es hoy singularmente necesaria: debe «servirse» a la inteligencia, «fomentar» el estudio e, incluso, «coaccionar»—obligando y sancionando, según los casos—para que desaparezca la negligencia. La «protección escolar» supone, por tanto, bajo el común denominador de la igualdad en las oportunidades educativas, la concurrencia de una plena actuación administrativa en tanto subsistan las actuales condiciones de desigualdad económica.

Ciertamente, la evolución histórica presenta un acusado matiz progresivo en la materia. Desde la disposición citada *supra* hasta la más reciente legislación hay un abismo diferencial; de una parte, la ya mencionada limitación a la instrucción elemental, la escasez de medios materiales, las naturales deficiencias orgánicas y, desde luego, el sentido «paternalista» de la actividad, fueron ingredientes de la primitiva protección escolar; por contra, en la actualidad, ha desaparecido toda limitación en cuanto a los niveles de enseñanza, ha disminuido la escasez de medios en una proporción manifiesta, las deficiencias naturales han dejado paso a los simples—y corregibles—defectos jurídicos de organización y, en suma, ha variado sustancialmente el sentido paternalista para convertirse en una verdadera acción administrativa de prestación: el servicio público de la protección escolar.

La protección escolar, en su doble faceta (8), se justifica hoy esencialmente porque proporciona efectividad al llamado principio de igualdad de oportunidades para la educación, común denominador de la historia del desarrollo de la instrucción pública (9), en cuya significación y alcance no siempre ha habido concordancia plena. Mientras algunos (10) acentúan el presupuesto de la igualdad

---

(8) Por un lado, la actividad de fomento, impulso al estudio, cifrada en la entrega de cantidades en metálico o exenciones de ciertos pagos obligatorios. Más concretamente, becas, matrículas gratuitas, préstamos, etc.; por otro, la denominada seguridad social escolar. Ambas facetas son objeto de tratamiento separado más adelante.

(9) Según expresa WILSON, *op. y loc. cit.* en nota 3.

(10) Entre ellos, LÓPEZ MEDEL, *op. cit.* en nota 3, p. 81. Arguye el citado autor: «El estudio... ha de sostenerse en su base jurídica, en una formulación iusnaturalista, que acaso resulta inédita en la doctrina actual y que

por un reconocimiento «iusnaturalista» del derecho individual al estudio, otros (11), «intentando demostrar que la igualdad de oportunidades para la educación exige mayores y más amplios cambios en la sociedad en toda su extensión», resaltan la impotencia del sistema educativo con sus complementos protectores para conseguir aquélla. No falta quien ensaya una fórmula conciliadora (12), generalizando el derecho de la colectividad a recibir una educación plena y entendiendo por igualdad de oportunidades «la igualdad para encontrar a través de la educación un significado personal y social a la actividad profesional ejercida y para acceder a los bienes culturales que dan sentido a la existencia humana». De todos modos, la constante se centra en la eficacia de un sistema social o, mejor, en el desarrollo científico, técnico, material y espiritual de la Nación.

Sobre esta justificación previa y con todos los límites que a la obra humana circundan, ha de configurarse el presente estudio. Los antecedentes del sistema de «protección escolar», su estructura, naturaleza y organización son los pilares básicos. La necesidad de asegurar una efectiva «igualdad de oportunidades», a través de la promoción de la justicia y la seguridad social en la educación, y, en definitiva, la conveniencia de «realizar una sociedad fundada en la libertad, la igualdad, la tolerancia, la asistencia mutua y el amor a la humanidad» (13), son los postulados a cuya tendencia y consecución no podemos evadirnos.

## 2. Evolución histórica

A) Desde el momento en que el Estado «hace su aparición en forma activa, eficiente, pero también como organización coactiva, a causa de la eliminación paulatina de una organización y potencia extrañas (la eclesiástica), aquél hace suyos aquellos cometidos de beneficencia y prestación de auxilios que habían sido hasta entonces de la competencia de la Iglesia... cayendo también bajo su patrimonio las escuelas e instituciones culturales» (14). El posible

nos puede dar "lo justo" del derecho al estudio.» Y también que «fundamentalmente, el derecho al estudio participa de todo lo que justifica y explica el derecho al trabajo...». Es ésta una tesis muy aceptable, en mi criterio, desde el punto de vista teórico, pero de escasa eficacia práctica.

(11) BOWLES, por ejemplo, en *op.* y *loc. cit.* en nota 3.

(12) SIGUÁN SOLER, *op. cit.*

(13) Así lo proclama la ley de Instrucción pública de Israel de 20 de julio de 1953. Citada por ANDRÉ CHOURAQUI: *L'Etat d'Israel*, París, 1962, p. 81.

(14) JOSÉ LUIS VILLAR PALASÍ: «Concesiones administrativas», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, IV, 1958, p. 685.

vacio bajomedieval en la típica actividad de prestación benéfica es llenado con celeridad por la asunción estatal de funciones que, casi sin interrupciones de importancia, perdura hasta la época contemporánea. En la escalada de asunción de funciones, la Edad Moderna ofrece una especial trascendencia: «al Estado no le es ya indiferente que sus ciudadanos sean pobres o ricos, *instruidos* o *analfabetos*, sino que fuerza al trabajo, al bienestar y a la *instrucción... que crea las formas en las que ha de desenvolverse la vida económica...* El Estado manda y prohíbe por doquiera, y apenas si queda algún sector a salvo de la tutela y la atención del Estado» (15). Tras las primigenias declaraciones programáticas—y, como se ha dicho, reducidas a la órbita de la elemental<sup>o</sup> instrucción—contenidas en la «Instrucción» de Javier de Burgos y la real orden de 26 de enero de 1850, los textos legales de la segunda mitad del siglo XIX comienzan a recoger manifestaciones del sistema complementario por excelencia de la enseñanza. Faltaba evidentemente la perfección que sólo el trascurso del tiempo, la evolución del ordenamiento jurídico y—en nuestro tema—la «movilidad progresiva» de las exigencias públicas podían otorgarle.

Así, la ley de Instrucción pública de 9 de septiembre de 1857 estableció (16) un primario sistema de «protección escolar» fundamentado en un doble reconocimiento: la gratuidad de la primera enseñanza elemental (17)—obligatoria para todos los españoles—en las escuelas públicas «para los niños cuyos padres, tutores o encargados no puedan pagarla», y la creación (18) de colegios donde «por una módica retribución se reciban alumnos internos... aplicándose todas las prebendas o becas que correspondan a estudios especiales» (19). Además, la mitad de los beneficios obtenidos de estos colegios debían invertirse en «becas gratuitas», de las cuales parte se concederían a alumnos pensionistas del mismo colegio y el resto «a jóvenes pobres y sobresalientes», frase de época que ha tenido

---

(15) VILLAR PALASÍ, *op. cit.* en nota anterior, p. 690.

(16) En sus artículos 9 y 141-147.

(17) La primera enseñanza, según aquella ley, se dividía en elemental y superior. La elemental comprendía: Doctrina cristiana y nociones de historia sagrada, lectura, escritura, principios de gramática castellana (con ejercicios de ortografía), principios de aritmética (con el sistema legal de medidas, pesas y monedas), y breves nociones de agricultura, industria y comercio según las localidades.

(18) ...en los mismos edificios que ocuparen los institutos de segunda enseñanza...

(19) Entre esos «estudios especiales» se citan los de gramática, filosofía u otros de los que entonces comprendía la segunda enseñanza (arts. 14 y 15 de la ley).

pernicioso influjo a lo largo del proceso evolutivo del sistema protector.

El primer paso se había dado; pero fue preciso el desarrollo reglamentario de aquella ley a fin de concretar el procedimiento de concesión de los auxilios escolares. Estos, en forma de pensión, prebenda o beca—auxilios pecuniarios, en desdichada frase legal—se otorgaban previo ejercicio de oposición que se celebraba los últimos quince días del mes de septiembre entre los alumnos más distinguidos del curso anterior; para la concesión definitiva se tenía presente (20), además del informe o dictamen de los Tribunales de oposición, «la conducta académica y las condiciones personales de cada interesado, para alentar de este modo, no solamente el mérito científico o literario del alumno, sino también sus buenas prendas morales» (21). Las primitivas condiciones de «pobre y sobresaliente» a que hacía referencia la ley Moyano se sustituían por las de «distinguido, de buena conducta académica y con buenas prendas morales».

B). Con escasas modificaciones, el sistema subsistiría hasta 1920 (ley de Presupuestos para el año económico 1920-21), año en el que se autorizó al Ministerio de Instrucción Pública (22) la concesión, en los establecimientos oficiales de enseñanza, de matrículas gratuitas en beneficio de «los que revelasen capacidad para los estudios y careciesen de medios económicos». Por primera vez, y sin fijación de condiciones de capacidad (23), se consideraban carentes de medios económicos a «los que disfrutasen haber líquido anual inferior a 3.000 pesetas y los hijos de familia cuyos padres disfrutasen haber no mayor a 3.000 pesetas si el número de los que constituían la familia no excedía de cuatro; 4.000 pesetas si la constituían cinco, y 5.000 pesetas si excedían de esa cifra». El sistema de matrículas gratuitas completaba al de las pensiones o auxilios pecuniarios, pues un mismo individuo—del contenido de la ley mencionada no puede

(20) La concesión definitiva de estas ayudas correspondía al claustro de los respectivos establecimientos.

(21) Artículos 9 y 10 del real decreto de 10 de agosto de 1887. La cuantía de las becas o auxilios oscilaba entre 500 pesetas anuales (para los estudiantes de segunda enseñanza) y 750 (para los estudiantes universitarios), sin que excedieran en más o en menos de dichas cantidades.

(22) Párrafo B), disposición 6.ª del art. 5 de la ley de 29 de abril de 1920.

(23) Sin embargo, la real orden de 1 de marzo de 1921, dictada en cumplimiento de la ley de 29 de abril de 1920, impedía la obtención de matrícula gratuita—éstas, por otro lado, no podían exceder de la cuarta parte de las ordinarias—al que hubiera sido suspendido en alguna asignatura del curso anterior (y al que disfrutase beca de corporación o fundación benéfica).

inferirse lo contrario—podía a la vez obtener una pensión y gozar de matrícula gratuita.

En 1922 (real orden de 30 de septiembre) se unifica todo lo concerniente al sistema de becas (24), modificando sólo la terminología y los órganos concedentes: el Ministerio de Instrucción Pública se encargaría en lo sucesivo—con independencia de las otorgadas por las corporaciones y fundaciones benéficas—del otorgamiento de las becas en los centros oficiales de enseñanza. Permanecían invariables sustancialmente las condiciones para la concesión: carencia de recursos económicos, sobresaliente aplicación y excelente conducta (25). De la deficiencia del sistema puede extraerse un singular indicativo: algunos meses después, existía un remanente de 24.980 pesetas que «se distribuiría, como becas extraordinarias, para alumnos pobres que terminasen los estudios a fin de auxiliarles en adquirir sus títulos» (26). Todas las becas otorgadas con arreglo a los criterios precedentes eran retirables por exigua aplicación, poco aprovechamiento o mala conducta (27).

C) Durante la Dictadura se mantiene vigente en toda su extensión el sistema unificado en 1920. Sin embargo, se crea una nueva figura de dilatada repercusión: *el préstamo al honor* (28). Lógicamente—y en contraposición a la forma incipiente de la protección escolar—los préstamos al honor eran concedibles en la última fase de la educación: la enseñanza universitaria. Se otorgaban a los alumnos ya iniciados en la Universidad cuya familia no pudiera continuar costeándoles los estudios «comenzados con brillante aprovechamiento», y con arreglo a las condiciones tradicionales de capacidad discente y buena conducta. Dichos préstamos no devengaban interés alguno, se obligaba al prestatario a la devolución «por su honor», se concedían por las Juntas de Gobierno del Patronato de las Universidades y eran retirables por la pérdida de curso, por obtener algún «suspense» en junio o septiembre, por mala conducta moral y, claro, por haber venido a mejor fortuna su familia. El juicio que merece la novísima figura—a salvo las especiales circunstancias concurrentes en aquella época de transición—es bueno en general; de un lado, se impedía la prematura retirada de las intelli-

---

(24) Excepto para las escuelas normales, en las que se aplicaba el real decreto de 30 de agosto de 1914.

(25) El presupuesto del Ministerio de Instrucción Pública era entonces de 152.547.837,53 pesetas, de las que se dedicaban a becas 150.000.

(26) Real orden de 14 de marzo de 1923, regla 18.

(27) Real orden de 9 de agosto de 1923.

(28) Real decreto-ley de 5 de marzo de 1928.



gencias y, de otro, al obligarse mediante la devolución, el alumno permanecía en un estímulo continuo en aras de su propia superación.

Paralelamente, se consolidó el sistema de las matrículas gratuitas por medio de la concesión permanente de un 20 por 100 de ellas sobre el total de las ordinarias (29) «para los alumnos de mayor mérito y capacidad».

D) Con el advenimiento de la segunda República se produce un cambio sustancial, digno de consideración especial, en el sistema de la protección escolar. El espíritu político innovador del período se plasmó en numerosas instituciones jurídicas, algunos de cuyos ejemplos sirvieron de pauta en la época posterior. Sin duda, el reconocimiento constitucional de una protección a la aptitud y vocación educativa, independientemente de la situación económica de las familias, ha sido el paso más importante en pro de la óptima función estatal en el campo de la instrucción cultural. Pero la disposición contenida en la Constitución de la República, de 9 de diciembre de 1931 (30), ya había sido preparada anteriormente por el decreto de 7 de agosto del mismo año referente a la selección de los individuos más capaces para el estudio. Por su relevancia, me permito reproducir algunos párrafos del preámbulo:

«Es deber imperativo de la democracia el que todas las escuelas, desde la maternal hasta la Universidad, estén abiertas a todos los estudiantes en orden, no a sus posibilidades económicas, sino a su capacidad intelectual. No hay desigualdad más injusta que la desigualdad ante las instituciones de cultura del Estado, y esta desigualdad existe en el momento en que el inteligente, si es pobre, encuentra estas instituciones cerradas, y el no inteligente, si es rico, las encuentra accesibles y propicias... Una democracia subsiste por las aristocracias del espíritu que ella misma forja y la producción de estas aristocracias es imposible, y por consiguiente imposible la democracia, si ella no impulsa, facilita y ampara *la selección...*»

¡Excelentes postulados programáticos; pura entelequia; fatal destino para el país, que ignora el procedimiento de aplicación práctica!

(29) Artículo 46 del real decreto-ley de 19 de mayo de 1928, aclarado por la real orden de 15 de febrero de 1930. Las matrículas gratuitas podían concederse por cada asignatura y curso; además, una matrícula era aplicable en el curso siguiente a asignaturas distintas.

(30) Artículo 48: El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada. La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria... La República legislará en el sentido de facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza, a fin de que no se halle condicionado más que por la aptitud y la vocación...

El decreto de referencia disponía el modo de llevar a cabo la protección en los términos siguientes: a) la matrícula en todos los centros docentes dependientes del Estado será gratuita para los alumnos seleccionados (art. 1); b) los alumnos seleccionados, de posición económica insuficiente para su sostenimiento, durante el período de estudio vivirán en residencias a cuenta del Estado o recibirán de éste el conveniente subsidio (art. 2); c) el control de la insuficiencia económica se realizaría «a posteriori» (art. 2, párr. 2); d) la selección se efectuaría por medio de la ficha del alumno comprensiva de las observaciones realizadas por el maestro en la enseñanza primaria, las notas obtenidas a lo largo de los estudios, una prueba psicológica que proporcionara la evidencia cualitativa de las aptitudes exigibles y, en todo caso, por los informes razonados del maestro en los que se reflejase el historial escolar del alumno (artículo 3); e) los alumnos seleccionados según los criterios precedentes habían de presentar varios certificados, entre los que destacan: el testimonio de lo que se prefiriere (internado o subsidio) y el de posibilidades económico-familiares (art. 4); f) todos los cursos se consideraban eliminatorios «cuando el alumno seleccionado no evidenciase las aptitudes consideradas indispensables para la selección y que, en principio, se supusieran o se dieran en él» (artículo 6) (31). La Administración no llevaría a cabo «de oficio» investigaciones especiales sobre la insuficiencia económica de (las familias de) los seleccionados, aunque era admisible cualquier prueba en contrario por quienes pudieran juzgarse preteridos (32).

Los inconvenientes materiales del nuevo sistema no tardaron en aparecer. La carencia de medios estatales que posibilitaran la ejecución práctica fue el muro donde comenzaron a estrellarse las «ilusiones» concebidas demasiado prematuramente por los legisladores de la República. Y así, de la «generosidad» con que se había estructurado el sistema selector se pasó pronto a la «restricción» por medio de un proceso en buena medida «velado»; primero (33), se dispuso la creación de un 2 por 100 de plazas gratuitas en los internados dependientes de los institutos de segunda enseñanza; poco des-

---

(31) La selección inicial y el control permanente se encargaban a un denominado Comité Superior de Selección, radicado en el Ministerio de Instrucción Pública e integrado por relevantes personalidades (el subsecretario del ministerio, director general de Primera Enseñanza, rector de la Universidad Central, presidente de las Misiones Pedagógicas, dos profesores de Psicología, dos maestros, etc.). Artículo 7 del decreto de 7 de agosto de 1931, modificado por orden de 6 de junio del año siguiente.

(32) Regla V de la orden citada en nota anterior.

(33) Orden de 9 de enero de 1934.

pués (34), las ayudas establecidas —y las que en lo sucesivo se crearán— se distribuirían proporcionalmente al número de habitantes de cada provincia y con una doble exigencia: para la adjudicación se verificarían previamente unos ejercicios de aptitud (en lugar de la prueba psicológica prevista en el decreto de 7 de agosto de 1931), y, además, los estudios habrían de ser cursados necesariamente por enseñanza oficial; por último (35), podían ser suspendidos en el disfrute de los beneficios los alumnos que, en los exámenes, les fuera devuelta la papeleta (36), e igualmente aquellos que hubieren observado mala conducta. La suerte del sistema estaba echada.

Resta, finalmente, hacer una ligera referencia a la organización administrativa durante el período de la República. Aparte del Comité de Selección, creado por el decreto de 7 de agosto de 1931 (*vid.* nota 31), los servicios de la protección escolar estaban a cargo de la Sección de Fundaciones del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes; el considerable aumento de *los nuevos servicios administrativos* y la rapidez necesaria en su despacho determinaron (37) la creación de la denominada Sección de Becas y Matriculas Gratuitas, que, con modificaciones de escaso interés, subsistió hasta 1944.

E) El proceso evolutivo del tema que nos ocupa no experimenta sustantivas variaciones en los albores del «Nuevo Régimen». El reconocimiento constitucional del sistema de protección escolar, como obligación del Estado de proveer a la defensa de la inteligencia, deja honda huella para lo sucesivo, y las múltiples disposiciones dictadas en los inicios del recién configurado Régimen permiten entrever los principios fundamentales declarados en 1931: que ningún posible talento se pierda por falta de medios económicos.

El retoque de la organización, por una parte, carece de interés; provisionalmente desaparecidos los ministerios, se encarga del despacho de los asuntos relativos a la educación una Comisión de Cultura y Enseñanza (38), cuya función se limitó —en la protección es-

(34) Decreto de 16 de octubre de 1934.

(35) Reglamento dictado para ejecutar lo dispuesto en el decreto de 16 de octubre de 1934, aprobado por orden de 30 del mismo mes y año.

(36) «Devolver la papeleta» se equiparaba —pese al intento del legislador republicano— al «suspensio». La acepción de «suspensio» había sido abolida por decreto de 13 de julio de 1931, ratificado por la ley de 4 de noviembre del mismo año.

(37) Orden de 21 de enero de 1935; artículo 4 del decreto de 5 de febrero del mismo año.

(38) Una de las siete Comisiones (Hacienda, Justicia, Industria, Comercio y Abastos, Agricultura y Trabajo, Obras Públicas y Comunicaciones, además de la aludida en el texto) dependientes de la llamada Junta Técnica del Estado. Reorganizada la Administración Central por ley de 30 de enero de 1938, se

colar— a denominar «becarios» genéricamente a los alumnos que disfrutaban cualquier ayuda estatal, prohibiendo terminantemente el empleo de denominaciones distintas «que marcaran una diferencia social deprimente para estos alumnos en relación a los demás compañeros» (39). Por otra parte, la naturaleza, funciones y objetivos del sistema de protección escolar continuaron siendo idénticos. En términos semejantes al decreto republicano de 7 de agosto de 1931, la orden (de la Presidencia de la Junta Técnica del Estado) de 4 de noviembre de 1937, «buscando el acercamiento en las mismas aulas de las diferentes clases sociales que deben fundirse a través de una misma educación religiosa y patriótica» disponía: a) todos los Centros de enseñanza privada quedaban obligados a recibir en su seno alumnos que se hallasen en mala situación económica en la proporción de un 25 por 100 retribuidos (*sic*) (40); b) dichos escolares tendrían todos los derechos, idéntico reglamento e igualdad de trato que el resto de los alumnos de pago; c) «los rectores publicarían por medio de la prensa el derecho que a las familias necesitadas asiste a utilizar los beneficios comprendidos en la presente orden»; seguía vigente, además, el sistema de ayudas a los alumnos seleccionados con arreglo al procedimiento creado en 1931 por el decreto de 7 de agosto (41).

Reiterándose la preocupación tradicional acerca de la protección a los talentos, las disposiciones ulteriores mantenían la doble constante de capacidad para el estudio y carencia de medios económicos. Tanto en la reforma de la enseñanza media (42) como en la nueva ordenación universitaria (43) se consignaba la preocupación preferente del Estado «fiel a sus consignas de justicia social» para que no se perdieran las inteligencias útiles a la Patria, creándose un régimen de protección a los escolares capaces y sin recursos (eco-

---

creó el Ministerio de Educación Nacional, cuya Sección de Becas y Matriculas Gratuitas tomó a su cargo estos asuntos.

(39) Instrucción de 22 de noviembre de 1937 para dar cumplimiento a la orden de 4 del mismo mes y año, emanada de la presidencia de la Junta Técnica del Estado. La instrucción aludida disponía además que «en todos los actos de la vida colegiada, como son las clases, refectorios, alcobas, deportes, paseos, etc., se hará que estos alumnos se distribuyan de modo que estén en contacto con los pudientes, procurando, por la intimidad de la convivencia la aproximación social entre ricos y pobres».

(40) Sin duda querría decirse que por cada 100 alumnos de pago, los centros de enseñanza privada habrían de recibir 25 gratuitos.

(41) Este sistema continuó vigente hasta 1955, pues la disposición transitoria 1.ª de la ley de Protección escolar de 19 de julio de 1944 declaró expresamente su subsistencia.

(42) Base VIII de la ley de 20 de septiembre de 1938.

(43) Ley de Ordenación universitaria de 29 de julio de 1943.

nómicos) por medio de una selección cuya realización se encargó, primero, a la Sección de Becas y Matriculas Gratuitas (del Ministerio de Educación Nacional), y, más tarde, se segregó lo concerniente a los alumnos universitarios atribuyéndolo al Servicio de Protección Escolar (dependiente del mismo Ministerio). Todavía no quedó culminado el proceso con estas disposiciones; pero en ellas se encuentra el fundamento de la posteriormente configurada «protección escolar», con carácter general (leyes de 19 de julio de 1944 y 17 de julio de 1953), porque la implantación de beneficios clásicos, como becas, pensiones, subsidios, etc., tuvo el eficaz complemento de la «asistencia sanitaria para estudiantes enfermos» (44).

Un año después de promulgarse la ley de ordenación universitaria quedaba organizada la protección escolar con carácter total, pero su estudio detallado será objeto de capítulos ulteriores.

### 3. Breve juicio histórico

La evolución histórica de los sistemas protectores finaliza, convencionalmente, en este punto. A partir de 1944—por las razones que se verán—la historia deviene actualidad, aunque las deficiencias observadas en el funcionamiento han continuado siendo objeto de corrección a lo largo del transcurso temporal. Importa, no obstante, sintetizar los rasgos esenciales examinados precedentemente porque en ellos tiene sus raíces el sistema vigente, e incluso porque todo bosquejo histórico carecería de utilidad si se limitara a la mera referencia.

En primer lugar, cabe aducir la falta de estructuración como servicio administrativo, independiente al menos hasta 1935 (orden de 21 de enero), lo que, en mi opinión, ocasiona un notabilísimo desorden en aras de la perfectibilidad de los resultados (45). La plétora

(44) Exposición de motivos y artículo 36, c), de la ley citada en nota anterior. Entre los precedentes de esta disposición cuya definitiva implantación se demoró hasta 1953 (ley del Seguro escolar obligatorio), pueden señalarse la orden de 29 de septiembre de 1934, el decreto de 14 de junio de 1935 y la ley de 12 de julio de 1941 sobre asistencia médico-escolar.

(45) En efecto, soslayando las múltiples ayudas o beneficios concedidos por particulares, corporaciones, asociaciones, fundaciones, etc., otorgaban—o podían otorgar—auxilios pecuniarios a los estudiantes los siguientes organismos (y no están todos los que son): ayuntamientos, diputaciones, juntas económicas, juntas de facultad, juntas de gobierno de las universidades, Instituto de Cultura Social, Comité Superior de Selección; Sección de Fundaciones, Becas y Matriculas Gratuitas; ¡Dirección General de Ganadería!, Secciones Provinciales de Selección y Protección Escolar, Jefatura del Servicio Nacional

de organismos actuantes podía suponer fácilmente la duplicidad o multiplicidad de las ayudas concedidas, en demérito de los propios objetivos del sistema protector. Pero es quizá mucho más pernicioso el concepto-límite manejado por las disposiciones legislativas de épocas precedentes: la pobreza y la inteligencia, en perfecta conjunción, habían de producirse en grados cuantitativa y cualitativamente elevados para hacer viable el disfrute de la protección en sus diversas modalidades. Estos conceptos-límite, cuyas reminiscencias todavía subsisten—aunque manejados, evidentemente, con criterios de valor superior— han marcado con trazos erróneos el sistema de protección escolar: de una parte, la carencia de actividad administrativa sistematizada en una de sus típicas modalidades (de las que, para nuestro objeto, destacan la de fomento y servicio), en razón del acusado sentido paternalista impreso en su estructura; de otra, muy importante, el necesario reconocimiento «apriorístico» de unas condiciones de pobreza en el individuo objeto de protección que bien pudieran provocar cierto complejo—fundamentalmente originado por la escasez de formación del joven—en su propio desarrollo psicológico. Por si lo anterior no fuera totalmente convincente, aún cabría aducir algo más: la necesidad de mantener, durante todo el período de protección, unas condiciones de aprovechamiento sobresaliente, sólo justificables por medio de calificaciones académicas, podría anular el verdadero y eficaz objetivo de la tarea protectora: la formación integral del individuo que por sus condiciones intelectuales la merezca.

Posiblemente, son aducibles otras muchas razones tanto a favor como en contra de la estructuración pretérita del sistema. Pero este brevisimo juicio de conjunto tiene su base en algo afortunadamente—aunque no del todo—desaparecido o, al menos, corregido en la actualidad. Basta, para finalizar, hacer alusión a la actividad multidireccional de las ayudas económicas concedidas en los años que preceden (46). De esa actividad, si bien quedan vestigios, se ha pa-

---

de Enseñanza Superior y Media, Consejo Superior de Investigaciones Científicas Servicio de Protección Escolar, etc.

(46) Aparte de la general actuación administrativa en la materia, insuficiente y poco organizada, pueden señalarse *ad exemplum* algunos tipos de ayudas concedidos en los años anteriores a 1944: real decreto de 21 de enero de 1921, vigente hasta 1934 (decreto de 4 de mayo), sobre becas para alumnos hispanoamericanos; real decreto de 19 de octubre de 1930, becas para obreros de sobresaliente concepción; decreto de 16 de febrero de 1934, becas para alumnos musulmanes en las Escuelas de Estudios Arabes y Universidad de Granada; órdenes de 4 de noviembre de 1937 y 15 de marzo de 1938, prorrogadas hasta 1955, sobre becas concedibles a huérfanos de militares y civiles muertos en la campaña 1936-39; decreto de 12 de diciembre de 1939,

sado—como se verá *infra*—a la regulación genérica y uniforme, con salvedades de escasa trascendencia, a cargo del Ministerio de Educación y Ciencia.

#### 4. Concepto y estado actual de la protección escolar

##### A) CONCEPTO Y FINES

En principio, y con una amplitud casi ilimitada, puede estimarse como protección escolar «toda actividad pública o privada dirigida al bienestar y perfeccionamiento físicos y psíquicos del estudiante en cualquiera de los niveles discentes» o, también, «el sistema exigible socialmente por el que se procura un bienestar cultural y físico al hombre-estudiante en el desarrollo normal y anormal de sus actividades». Pero fácilmente se coligen de los precedentes conceptos abstracciones de muy escasa utilidad jurídica, puras acepciones inservibles desde el punto de vista práctico y, en definitiva, pilares neutros donde es posible justificar *a radice* cualquier actuación de los organismos públicos o de los simples particulares dirigida al estudiante con fines de promoción. Encajarían, por ejemplo, dentro de aquella conceptualización, actividades tales como el establecimiento de escuelas o institutos, bibliotecas, campos deportivos, planes de estudios, higiene escolar, uniformidad en precios de libros de texto, etc.

Por ello ha de forzarse el concepto a fin de conseguir uno sin opción posible a la difuminación de sus contornos, o, dicho de otro modo, para alcanzar la fijación de derechos y sus correlativos deberes que posibiliten un tratamiento jurídico—con todas sus obvias consecuencias—y una practicidad que elimine abstracciones o utopías, transformando el pilar neutro en columna básica de acción eficiente y operativa. Para decirlo con una frase gráfica: «de poco sirve declarar solemnemente el derecho al trabajo o la libertad de circu-

---

reglamentado por orden de 12 de octubre de 1940, que creó 100 becas denominadas «de la Victoria»; orden de 7 de diciembre de 1939, dictando normas para el otorgamiento de los subsidios familiares por estudios; orden de 5 de diciembre de 1940, becas a estudiantes de ingeniería naval; leyes de 1 de agosto de 1941 y 13 de diciembre de 1943 y reglamento de 31 de marzo de 1944 sobre protección a familias numerosas (por estudios, claro); decreto de 21 de septiembre de 1942, becas en las Escuelas de Bellas Artes; decreto de 22 de julio de 1942, becas en las Escuelas Industriales; acuerdo de 7 de septiembre de 1942 entre España y Argentina sobre concesión de ayudas económicas para estudiantes; decreto de 11 de noviembre de 1943 sobre ayudas en los colegios mayores, etc.

lación si de hecho quienes desean trabajo no lo encuentran o quienes desean trasladarse de un lugar a otro no pueden...» (47).

De ahí que se haya procurado por nuestro ordenamiento concretar y hacer efectivos en la mayor medida posible los principios contenidos en las Leyes Fundamentales: «La ley ampara por igual el derecho de todos los españoles» (48); «todos los españoles tienen derecho... a una educación general y profesional que nunca podrá dejar de recibirse por falta de medios materiales; ... a los beneficiarios de la asistencia y seguridad sociales» (49); «todos los españoles tienen derecho a recibir educación e instrucción y el deber de adquirirlos... el Estado velará para que ningún talento se malogre por falta de medios económicos» (50). Y aún: «El Estado valora y exalta el trabajo y en tal sentido lo protegerá con la fuerza de la ley» (51). Hasta el momento, la aludida concreción ha sido intentada por obra de algunos textos legales de considerable interés. En primer término, la ley de 19 de julio de 1944, denominada, precisamente, «de protección escolar», y la del «seguro escolar obligatorio», de 17 de julio de 1953; una y otra complementadas por un gran número de disposiciones de rango menor que serán objeto de examen a lo largo de los capítulos que integran esta segunda parte.

Pero en ninguno de estos dos importantísimos textos, aun concretándose —minuciosamente en ocasiones— los modos o medios de proporcionar efectividad a los principios consignados en las Leyes Fundamentales, se encuentran unos contornos o perfiles útiles al propósito de conceptuar la «protección escolar». En modo alguno quiérese decir que carezcamos de elementos jurídicos válidos para delimitar o definir esa protección, pues ellos son muchos y variados (52). Por tanto, ha de intentarse con el concurso de todos ellos conseguir un concepto jurídico que sirva de base a la elaboración de esta —no demasiado reciente— institución jurídica (53).

---

(47) Así se expresa, con acierto, GUAITA, AURELIO: *Derecho administrativo especial*, vol. II, reimpresión; Zaragoza, 1965; p. 54.

(48) Ley de los Principios fundamentales del Movimiento, de 17 de mayo de 1958. Principio V, *in fine*.

(49) Ley de 17 de mayo de 1958. Principio IX.

(50) Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, artículo 5.

(51) Fuero del Trabajo, de 9 de marzo de 1938, I, 4. Según el número siguiente, «el trabajo será exigido inexcusablemente en cualquiera de sus formas» —y, ¡por qué no!, la intelectual, que es el estudio— y «el trabajo... es título suficiente para exigir la tutela y asistencia del Estado» (núm. 6). Recuérdese además lo dicho en nota 10.

(52) Por ejemplo, cuanto hace referencia a la organización, régimen jurídico, etc., de lo que se tratará más adelante.

(53) La institución jurídica es centro de imputación de relaciones, de



Así, pues, por protección escolar ha de entenderse *hic et nunc* la actividad administrativa, creada y organizada por el Estado con el propósito de hacer viable a todos el acceso a—y la continuación de—los estudios, proporcionando además las necesarias medidas de previsión y asistencia social.

Va implícita en esta primaria definición la teleología de la institución, pues «... significa la culminación del propósito que alienta con sinceridad toda la obra del Gobierno en el camino del robustecimiento de nuestros mejores y más seguros resortes espirituales, de acuerdo con la norma fundamental de nuestra política de que “no se malogre ningún talento por falta de medios económicos” y de que “todos los que lo merezcan tengan fácil acceso a los estudios superiores” y “para que lleguen a los más altos grados del saber y de la preparación técnica los mejor dotados, cualesquiera que sean sus medios económicos”» (54). Se observa, por consiguiente, una duplicidad de fines: a) los remotos, plasmados en las frases «robustecimiento de nuestros mejores y más seguros resortes espirituales» o «afán por conseguir una sociedad más justa» (55), y b) los inmediatos, sintetizados en el deseo de que «todos los que lo merezcan tengan fácil acceso a los estudios superiores» o «que lleguen a los más altos grados del saber y la preparación técnica los mejor dotados vocacional e intelectualmente».

Esbozados concepto y fines de la protección escolar, resta decir que ante la variada actividad tuitiva, cuya fundamental propulsión permanece en manos del Estado, conviene analizar—como se hará—por separado los distintos tipos de acción, métodos y organización que, si bien difieren su estructura, poseen una idéntica teleología, siendo objeto de tratamiento independiente en mérito de la adecuada sistemática, pero sin descuidar su único y verdadero aglutinante: la plena efectividad del principio de igualdad de oportunidades en función de la capacidad intelectual, la aptitud y el aprovechamiento personal (56), imperativo no sólo ético, sino también

---

derechos y recíprocos deberes. La protección escolar lo es, en la medida en que otorga prestaciones a los beneficiarios, exigiéndoles un comportamiento correlativo.

(54) Exposiciones de motivos de las leyes de 19 de julio de 1944 y 17 de julio de 1953.

(55) Preámbulo de la ley General de Educación, texto del proyecto rectificado presentado a las Cortes el 19 de junio de 1970.

(56) *Vid.* artículo 2.º, párrafo 3, del texto citado en nota anterior; artículos 7 y ss. del texto refundido de la ley del II Plan de Desarrollo, aprobado por Decreto de 9 de mayo de 1969. También menciona algo de esta problemática, LÓPEZ RODÓ, LAUREANO: «Una mirada al futuro: la nueva Administración», *Documentación Administrativa* núm. 130, 1969, p. 18.

biológico-comunitario que debe inspirar toda la asistencia oficial docente (57).

## B) NATURALEZA JURÍDICA

Una de las características relevantes de la Administración pública actual, como concreción manifiesta de la personalidad jurídica del Estado, es precisamente su tendencia expansionista. Este fenómeno universal, ya en pleno vigor desde los orígenes de aquélla, toma en el momento presente un cariz decididamente social, hasta el punto de que la singular intervención administrativa en el campo económico—hoy tan en boga—presenta realmente aspectos de indudable repercusión socializadora. Por todas partes—afirma Henry Puget (58)—el Estado interviene cada vez más en la vida total de la Nación, transformando su acción típica—coactiva, estimulante o de fomento, prestadora de servicios—en una actividad «providencial». Si con razón ha podido decirse que «la protección escolar... es ejemplo típico de la actividad administrativa de fomento» (59), tampoco carecen de justificación quienes acentúan su carácter de servicio público (60). Así lo reconoció implícitamente el Tribunal Supremo al citar como elementos constitutivos del servicio público «una creación de los gobernantes, ante los fenómenos de progreso social, traducida en actividades estimuladas por cierto coeficiente de civilización o cultura, reguladas jurídicamente con métodos administrativos... sobre las cuales los poderes públicos conservan la iniciativa y dominio de régimen y control... que, en suma, se convierten en soporte del Estado, con obligaciones de orden jurídico susceptibles a recibir una acción positivamente organizada» (61). En un análisis superficial del pronunciamiento precedente encontramos abundantes concomitancias con la estructura propia de la protección escolar. Ciertamente podría dudarse de la exacta aplicación de todos esos

(57) MARTÍN MATEO, RAMÓN: *Manual de Derecho administrativo*, Madrid, 1970, p. 15.

(58) En *Les institutions administratives étrangères*, París, 1969, p. 54.

(59) GUAITA, AURELIO, *op. cit.* en nota 47, p. 123. Para GARRIDO FALLA, FERNANDO: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. II, Madrid, 1960, p. 301, la protección escolar es manifiestamente subvención, típica modalidad de la actividad de fomento.

(60) Entre otros, LAUBADÈRE, ANDRÉ DE: *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 3 vols., París, 1966, 1967 y 1968; SAYAGUÉS LASO, ENRIQUE: *Tratado de Derecho administrativo*, 2 vols., Montevideo, 1953 y 1959.

(61) Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 1936. La cita GARCÍA OVIEDO-MARTÍNEZ USEROS: *Derecho administrativa*, 9.ª ed., 3 volúmenes, Madrid, 1968.

elementos, pues aquella actividad protectora ni tiene su origen en la creación de los gobernantes, ni tampoco los poderes públicos poseen la iniciativa y dominio de régimen y control. Pero, por una parte, el contenido esencial de la aludida sentencia no responde con exactitud a la concepción doctrinal dominante del servicio público; por otra, la institución aquí tratada difiere del sentido amplísimo que pudiera tener el concepto de protección escolar.

En efecto, existen —marginando la cuestión de su «crisis»— servicios públicos de dudosa configuración, porque ni han sido creados por los gobernantes, ni tampoco éstos conservan la iniciativa de prestarlos por sí o por concesionario interpuesto, es decir, su titularidad. Son los denominados, por algún sector doctrinal, servicios públicos impropios o virtuales (62). La creación de los gobernantes tan sólo significa el peculiar modo legal de reconocimiento y su posterior organización con sistemas o métodos especiales, pues la noción de servicio público no es novedad del Derecho administrativo, aun siendo éste quien le proporciona auténtica categoría institucional o, en suma, esa última instancia práctica que Jéze denominó «la voluntad de los gobernantes» (63).

De uno u otro modo, la doctrina administrativa hace descansar la institución del servicio público en consideraciones varias, con muy escasas divergencias. Para Garrido Falla es «una actividad de prestación dirigida a proporcionar utilidad a los particulares y que viene impuesta cabalmente por razones de interés público», sometiendo a debate estas razones y respondiendo que por ser más cuestión política que jurídica su apreciación está condicionada a las ideas vigentes en un periodo determinado (64). Sustancialmente coincidente con el anterior es el criterio de Guaita, para quien servicio público es «la prestación o actividad que la Administración, por consideración directa al interés público, realiza en beneficio de los particulares o administrados», definición incompleta para quienes opinan que el interés público debe estar presente en cualquier actuación de la Administración pública o los que estiman que dicho interés es un concepto abstracto, inconcreto, voluble por el transcurso del tiempo o por los cambios sociales de mentalidad. Guaita restringe no obstante aquella volubilidad al establecer como requisitos de la prestación

(62) GUAITA, GARRIDO FALLA, etc.

(63) BAYÓN CHACÓN y PÉREZ BOTIJA: *Manual de Derecho del Trabajo*, 2 volúmenes, 5.ª ed., Madrid, 1964, estiman que hubo en Roma «servicios públicos». Duguit, uno de los representantes de la Escuela realista francesa, reconocía que la noción de servicio público no era nueva.

(64) GARRIDO FALLA, *op. cit.* en nota 59, p. 314 del vol. II.

servicial los de *regularidad* y *continuidad*, además de la *inmediatidad* en la motivación o finalidad de interés público y la *innecesariedad de monopolio* en la prestación (65). Sayagués Laso—siguiendo la firme orientación de doctrina y jurisprudencia francesas—añade un elemento a las definiciones precedentes: que la actividad de prestación esté regulada por el Derecho público, arguyendo que la calificación de una actividad como de servicio público la sustrae al campo de la actividad privada individual, con lo que aparece así como esencial la titularidad monopolística (66). Sin pretender una cita exhaustiva, la misma opinión sustentan García Oviedo y Martínez Useros (67), Pérez Botija (68), Carretero Pérez (69), García-Trevijano Fos (70), entre otros muchos.

Del sentido expuesto se deduce que la protección escolar es un verdadero servicio público, pues supone actividad o prestación de la Administración, encaminada a satisfacer una necesidad general, por razones de interés público, bajo un régimen de Derecho administrativo (71). Algo más: el servicio público, pese a su carácter de institución administrativa estable y perenne (72), soporta continuas expansiones que, si en criterio de autorizada doctrina han provocado su «crisis», por otro lado agudizan el sentido móvil y progresivo de las actividades administrativas; pues el interés general determina la cobertura de necesidades nuevas que de otro modo serían insatisfechas, mal satisfechas o insuficientemente satisfechas (73).

Por ello, y dejando de lado las clasificaciones teóricas de escaso interés para nuestro estudio, se ha observado con moderado optimismo la ampliación paulatina del ámbito de los servicios públicos; los económicos—o industriales y comerciales—son buena prueba de lo dicho. Pero, fundamentalmente, destaca la aparición de los denominados por algunos (74) «servicios públicos sociales», definidos como

---

(65) GUAITA, AURELIO, *op. cit.* en nota 47, vol. III, Zaragoza, 1964, páginas 63 y sigs.

(66) *Op. cit.* en nota 60.

(67) *Op. cit.* en nota 61.

(68) En «Sur la notion de service public», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* núm. 22, 1956, vol. 2, pp. 67-76.

(69) En «Los servicios públicos económicos», *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal* núms. 13-14, 1966, pp. 7-39.

(70) *Tratado de Derecho Administrativo*, 3 tomos, Madrid, 1964 y 1967.

(71) En cuanto actividad—que la hay—de fundaciones, empresas, particulares, etc., la protección se halla tutelada por el Estado, y por ello, éste, a través de medidas de fomento, estimula y encausa a aquella.

(72) GARCÍA-TREVIJANO FOS, *op. cit.* en nota 70.

(73) LAUBADÈRE, *op. cit.* en nota 60.

(74) LAUBADÈRE, SAYAGUÉS LASO, etc.

«los que tienen por objeto otorgar a sus *beneficiarios* (75) prestaciones sociales que tienden a garantizar a categorías de ciudadanos, considerados como más o menos desfavorecidos, contra los riesgos inherentes a su condición social». En ellos encaja mejor la institución ahora examinada, pues, sea en su faceta de auxilios económicos o bien en sus aspectos de asistencia y previsión, la protección escolar es un servicio público social: *a)* es actividad de la Administración pública; *b)* regular y continua; *c)* otorga a los beneficiarios—estudiantes—prestaciones sociales; *d)* dichas prestaciones tienden a garantizar a los mismos contra los riesgos inherentes a su condición social (76).

### C) TIPOLOGÍA

Si en los dos apartados precedentes se trató de conceptuar y analizar, con un sentido universal, la protección escolar, justo es ahora poner de manifiesto la escasa utilidad práctica de aquellos postulados sin una correspondencia de detalle en el plano real. Por añadidura, la generalidad del análisis anterior, de valor jurídico relativo, podría ocultar las valiosas concreciones parciales que vivifican y dan sentido a la actividad tuitivo-escolar del Estado.

Se necesita, pues, ramificar el todo armónico, derramándolo de la jarra dogmático-jurídica a los recipientes positivos en mérito del verdadero alcance de este trabajo.

Fundamentalmente, la protección escolar posee una doble vertiente: *a)* de un lado, lo que denominaremos «ayuda escolar», que comprende todo lo referente a becas, pensiones de estudio, bolsas de viaje, ayudas pecuniarias para viajes de fin de carrera, auxilios en libros, matrículas gratuitas o «de honor», establecimiento de porcentajes obligatorios de alumnos gratuitos en centros de enseñanza privada, dispensas de escolaridad, ayudas a posgraduados, auxilios económicos para comedores o transporte y las más recientes modalidades de becas-salario y becas de investigación; *b)* por otra parte, lo que se denomina «seguridad social escolar», que engloba las prestaciones por infortunio familiar, accidente y enfermedad escolar. Ad-

(75) El término *beneficiario* sustituye en éstos al tradicional de *usuario*, por razones obvias.

(76) En contra, por ejemplo, BÉNOIT, que considera falsa la noción de los servicios públicos sociales, por ser indefinibles; incluso—afirma—la noción de servicio público social es perturbadora de las instituciones jurídicas, pues todo servicio público puede ser considerado como social. *Le Droit Administratif français*, París, 1968.

viértese que gran parte de las citadas modalidades se hallan sujetas a revisión por la recentísima ley general de Educación de 4 de agosto de 1970, sin que ello nos impida considerarlas en su actual formulación jurídico-positiva.

La precedente clasificación se realiza en ciertos aspectos convencionalmente, aunque deducida del conjunto de los textos legales vigentes. Así, por ejemplo, la ley de 19 de julio de 1944 establece en su articulado seis modalidades de protección (77) y la de 17 de julio de 1953 amplía las prestaciones (78) en el sentido que se verá *infra*. Pues bien, todos los tipos previstos en la legislación citada—y los recogidos en disposiciones más modernas—pueden reconducirse a los siguientes: 1) protección económica directa; 2) protección económica indirecta; 3) asistencia y previsión, y 4) ayudas complementarias. Brevemente se exponen a continuación las esenciales características de cada una de ellas.

### 1. La protección económica directa

Por «protección económica directa» se entiende el conjunto de ayudas de carácter pecuniario concedidas a los estudiantes y posgraduados para la realización de sus actividades discentes. Encajan, pues, dentro de esta modalidad las becas—en su inacabable gama—, préstamos (incluido el no reembolsable), pensiones y bolsas de viaje, cuyo análisis se realizará en el apartado V (79).

### 2. La protección económica indirecta

Esta modalidad difiere de la anterior en que, aun cuando su última esencia consista en cantidad dineraria, no se concede como tal al beneficiario, sino en forma de exención de algún pago obligatorio. En otros términos, el estudiante beneficiario de este tipo protector utiliza gratuitamente alguno de los servicios de enseñanza, total o parcialmente. La protección económica indirecta comprende, en principio, todo lo que respecta a matrículas de honor, matrículas gra-

---

(77) Que pueden resumirse perfectamente en las aludidas *infra*. Vid. artículo 3.º de la ley citada en el texto.

(78) Infortunio familiar, accidente escolar, enfermedad y ayuda al graduado. Vid. artículo 4.º de dicha ley.

(79) Artículos 4.º y ss. de la ley de 19 de julio de 1944; artículos 7.º y 8.º de la de 17 de julio de 1953.

tuitas, reserva de plazas obligatorias y gratuitas en centros estatales o privados y «rebajas» en ciertos pagos por pertenecer a familia numerosa (80).

### 3. *Asistencia y previsión*

Es esta una modalidad de protección cuyo carácter es, en principio, general, estableciéndose indiscriminadamente para todos los estudiantes españoles (81) «atendiendo a su más amplia protección y ayuda contra circunstancias fortuitas y previsibles». La previsión o crédito escolar y la ayuda pecuniaria por infortunio familiar quedan fuera de esta modalidad por tratarse —a mi juicio— de tipos de ayuda económica directa. Encajan aquí únicamente las prestaciones por el acaecimiento de accidente o enfermedad (82).

### 4. *Ayudas complementarias*

Todo el resto de la actividad protectora no integrable en la tipología anterior, como son las donaciones o préstamos de libros y material científico, las bibliotecas de protección escolar, las denominadas mutualidades, cantinas, comedores y hogares escolares, las dispensas de escolaridad, las ayudas para transporte y otras análogas completan el cuádruple sistema propuesto convencionalmente. Se trata, en todo caso, de prestaciones de variada índole, parte en desuso y el resto con pocas probabilidades de subsistir (83).

## D) ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA PROTECCIÓN ESCOLAR

Sin perjuicio de la razonable diversificación de funciones en estas materias, la acción tuitivo-escolar, organizada con carácter total, está encomendada a la dirección superior del Ministerio de Educación y Ciencia (84). Por supuesto, en lo que se refiera a la seguridad social escolar también interviene el Ministerio de Trabajo, a través del

(80) *Vid.* ley de 13 de diciembre de 1943 y su reglamento aprobado por decreto de 31 de marzo de 1944.

(81) Artículos 21-30, ley de 19 de julio de 1944; como más adelante se dice, también para los estudiantes extranjeros que cursen estudios en España.

(82) Artículos 5.º y 6.º, ley de 17 de julio de 1953.

(83) Artículos 31 y ss., ley de 19 de julio de 1944; artículos 68 y 69, ley de 17 de julio de 1953.

(84) Artículo 1.º, ley de 19 de julio de 1944.

Instituto Nacional de Previsión (85), pero bajo la tutela del de Educación y Ciencia, con lo que se reitera lo ya dicho en otro lugar (86). Conviene, no obstante, antes de pasar al estudio de detalle, dejar constancia de los organismos generales cuyas funciones rozan ambos campos y en cuya estructura participan representantes no sólo de los ministerios aludidos, sino también del resto de los departamentos.

En primer término y «con el fin de unificar, impulsar y dirigir todas las manifestaciones de protección y asistencia escolar» existe el llamado Patronato de Protección Escolar, presidido por el ministro de Educación y Ciencia y administrativamente vinculado a la Subsecretaría de ese departamento. De él forman parte, entre otros muchos, representantes de los ministerios de Asuntos Exteriores, Gobernación y Trabajo, funcionando en pleno, ordinariamente, dos veces cada curso «para examinar la política general de protección y selección escolar» (87), o por medio de una comisión ejecutiva permanente.

Asimismo, y «para coordinar todo lo relativo al régimen de ayudas económicas... dada la creciente extensión e importancia de la labor desarrollada por el Estado a través del Ministerio de Educación y otros departamentos», se creó una *comisión interministerial*, presidida por el ministro subsecretario de la Presidencia e integrada, entre otros, por representantes de los ministerios del Ejército, Hacienda, Asuntos Exteriores, Gobernación y —lógicamente— Educación y Ciencia, con la participación del director del Instituto Nacional de Previsión, y actuando como secretario el —hoy— director general de Promoción Estudiantil (88).

Cabe citar también la llamada Junta Permanente Asesora de Ayuda al Estudio, que preside el subsecretario del Ministerio de Educación y Ciencia e integran varios representantes del resto de los ministerios y otras instituciones. A partir de la reciente reorganización administrativa central, no aparece dicha junta, por otra parte, de muy escasas funciones (89).

Por fin, y con objeto de asesorar a la Dirección General de Promoción Estudiantil en lo referente a la coordinación de instituciones

(85) El Instituto Nacional de Previsión no depende del Ministerio de Educación y Ciencia, sino del de Trabajo; es un organismo de derecho público «vinculado a la Administración del Estado... para la gestión de la seguridad social», sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 1 de abril de 1968.

(86) *Vid.*, en este mismo trabajo, III, *in fine*.

(87) Fue creado por la ley de 19 de julio de 1944, artículos 34 y ss. Sus funciones se regulan en la Orden de 30 de octubre de 1944.

(88) Orden de 26 de julio de 1955.

(89) Creada por orden de 17 de noviembre de 1958, fue ampliada su composición por la de 24 de marzo de 1961.



asistenciales, se creó una Comisión de Asistencia y Previsión Social (90).

Si a todo lo dicho se añade que también en el Consejo de Administración de la Mutualidad del Seguro Escolar (91) está representado el Ministerio de Educación y Ciencia y que éste cubre el 50 por 100 de las cargas del seguro escolar obligatorio, observaremos que la acción tuitivo-escolar, aun diversificada, depende del Ministerio de Educación y Ciencia con carácter total.

### 5. La ayuda escolar. Protección económica directa, indirecta y ayudas complementarias

#### A) ORGANIZACIÓN. RÉGIMEN JURÍDICO

Los servicios estatales tuitivo-escolares, salvo lo ya dicho en el apartado anterior, D), radican y dependen directamente del Ministerio de Educación y Ciencia (92), órgano que distribuye sus competencias en el centro y en la periferia del modo siguiente:

La Dirección General de Promoción Estudiantil, una de las que comprende el ministerio aludido, fue hasta fecha reciente «Comisaría de Protección Escolar y Asistencia Social» (93). Esta había sido prevista por la ley reorganizadora del Ministerio de Educación (94) con el fin de «cuidar de todo lo relativo al régimen de becas y seguro escolar en lo que sea competencia del departamento, así como de coordinar todo lo referente a las instituciones de asistencia y previsión del profesorado en todos sus grados... actuando como órgano ejecu-

(90) Orden de 17 de abril de 1956.

(91) Artículo 9.º de la ley de 19 de julio de 1944; artículos 85 y ss. de la orden de 11 de agosto de 1953 por la que se aprueban los estatutos de dicha mutualidad.

(92) *Vid.* nota 84.

(93) Por decreto de 20 de noviembre de 1969 cambia la denominación.

(94) Ley de 14 de abril de 1955, artículo 14, que modificó la orgánica del entonces Ministerio de Educación Nacional de 10 de abril de 1942. La actual organización del ministerio está regulada en el decreto de 18 de enero de 1968, al que hay que añadir el de 20 de noviembre de 1969.

En prensa este trabajo, y como consecuencia de ciertos reajustes en la organización del Ministerio de Educación y Ciencia, algunas disposiciones de fines de 1970 y principios de 1971 han introducido variaciones—fundamentalmente de «nominación»—en los servicios. Pero estos cambios, tan frecuentes y, por otra parte, tan poco convenientes en la organización administrativa española, afectan muy poco a la materia de este trabajo.

tivo del Patronato de Protección Escolar» (95). De la Dirección General de Promoción Estudiantil depende la denominada Comisión Nacional de Becas-Salario, creada en 1968, que otorga definitivamente esas ayudas. Intervienen en sus funciones los servicios provinciales de mutualidades laborales, las entidades gestoras de la Seguridad Social y el servicio social de acción formativa (96). En la Dirección General de Promoción Estudiantil se encuentra también el Registro General de Becarios, comprensivo de todas las personas que hubieran recibido beneficios de esta índole. Dicho registro, que es público, puede librar certificaciones o notas simples informativas sobre la inclusión en el mismo de cualquier persona (97).

Al regularse, por orden ministerial de 16 de agosto de 1968, las «becas para formación de personal investigador» se encargó a la Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación otra de las que integra el Ministerio de Educación y Ciencia, la competencia superior en esta materia. Las atribuciones correspondientes son ejercidas por una llamada Comisión Nacional de Investigación que preside el director general de Enseñanza Superior e Investigación (98).

Finalmente, radica también en el Ministerio de Educación y Ciencia el Patronato para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades—abreviadamente PIO (99)—, organizado con la finalidad de ejecutar lo dispuesto en la ley de 21 de julio de 1960 que creó varios fondos nacionales (entre ellos el del PIO). Dicho fondo, nutrido con el rendimiento en cada año de la contribución general sobre la renta de las personas físicas, está destinado a desarrollar el contenido de la declaración IX de la ley de Principios Fundamentales del Movimiento, a través de dotaciones que, en beneficio de los económicamente más necesitados se concedan con arreglo a los preceptos de aquella ley (100).

---

(95) El comisario, que gozaría de la consideración personal de director general, sería nombrado por el Consejo de Ministros, dependiendo directamente de la subsecretaría.

(96) Artículo 9.º, 2, de la orden de 11 de julio de 1968, dictada en desarrollo del artículo 4.º del decreto-ley de 6 de junio de 1968, por el que se establece el régimen general de las becas-salario. *Vid.* también otra orden de 11 de julio de 1968 sobre el Servicio Social de Acción Formativa.

(97) Fue creado por la orden de 17 de mayo de 1956.

(98) Está integrada por seis representantes, siendo secretario el jefe de la Sección de Investigación y organismos internacionales del Ministerio de Educación y Ciencia.

(99) Presidido por el ministro de Educación y Ciencia, su composición y funcionamiento se determinan en el decreto de 22 de diciembre de 1960.

(100) Artículo 2.º, ley de 21 de julio de 1960; los fondos se distribuirán a través de becas de estudio, cursos de capacitación, especialización o forma-

En la periferia representan a los órganos generales de ayuda escolar, fundamentalmente, las Comisarias de Promoción Estudiantil de Distrito Universitario, inicialmente servicios o secciones delegadas de protección escolar de cada universidad, más tarde comisarias de distrito (101), que constituyen delegaciones de la Dirección General de Promoción Estudiantil en dichas demarcaciones. Actualmente se hallan integradas «administrativamente» en las delegaciones provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia (102).

Hay también, en cada universidad, comisiones de investigación, con funciones meramente informativas—no resolutorias—en asuntos de becas de formación de personal investigador.

A escala provincial existen los servicios de promoción estudiantil, integrados en las delegaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, cuyas funciones, inicialmente, deambularon por las juntas provinciales del Ministerio de Educación Nacional, más tarde, delegaciones administrativas provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia (103). Estos servicios, como las comisarias de distrito, otorgan en firme las ayudas económicas correspondientes dentro del territorio de su competencia y, por supuesto, atendiendo al nivel de estudios para el que se conceden.

En cuanto al régimen jurídico-garante, hay algunas reglas especiales de interés. No obstante, estimo que toda esta materia se rige, no existiendo preceptos terminantes, por las reglas generales contenidas en las leyes de Procedimiento administrativo y Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, pese a que difícilmente—aun legitimados por un interés directo indubitable (104)—los fu-

---

ción profesional acelerada, bolsas de libros, préstamos sobre el honor, extensión de la seguridad social estudiantil, etc.

Desde su creación, y hasta el momento, han sido aprobados diez planes de inversiones del PIO: órdenes de 6 de julio de 1961, 12 de abril de 1962, 14 de mayo de 1963, 15 de junio de 1964, 1 de septiembre de 1965, 16 de agosto de 1966, 7 de octubre de 1967, 31 de agosto de 1968, 24 de junio de 1969 y 27 de julio de 1970.

(101) Ley de 19 de julio de 1944, artículos 35 y 36; orden aclaratoria de 30 de octubre de 1944, modificada por la de 14 de febrero de 1953.

(102) Decreto de 25 de septiembre de 1968 y orden de 14 de febrero de 1969.

(103) Previstas por la ley de 19 de julio de 1944, artículo 35, párrafo 2, fueron creadas por orden de 13 de julio de 1961, manteniendo la necesaria relación orgánica con las comisarias de distrito.

(104) Hay interés directo «cuando... de prosperar la reclamación entablada, originaría un beneficio jurídico efectivo en favor del accionante» o «cuando la resolución que se postula es capaz de provocar una declaración judicial que favorezca de algún modo al actor, aunque carezca de apoyo en un precepto legal, concreto y declarativo»: sentencias del Tribunal Supremo,

turos beneficiarios optarán por un procedimiento largo y costoso que conduzca a la obtención de sus pedimentos. En todo caso puede decirse que ni los órganos centrales del departamento—Dirección General de Promoción Estudiantil, Comisión Nacional de Becas-Salario, Comisión Nacional de Investigación—ni los periféricos—Comisarias de Distrito Universitario, Servicios de Promoción Estudiantil—agotan con sus resoluciones la vía administrativa, lo que indica consecuentemente una sola posibilidad de recurso de alzada ante el superior: de los órganos centrales al ministro y de los periféricos a los centrales. Agotada la vía administrativa y no hallándose estas cuestiones expresamente exceptuadas de la revisión jurisdiccional, corresponderá a los tribunales—el Supremo, en todo caso, por razones obvias—contencioso-administrativos el conocimiento de los recursos definitivos (105).

## B) CLASIFICACIONES

### 1. *Becas. Régimen general becario*

Se entiende por «beca» la ayuda económica temporal concedida por el Estado o, bajo su tutela, por fundaciones y particulares, a los alumnos que cursen sus estudios en centros docentes oficiales o en los reconocidos como adscritos a los mismos (106); más ampliamente, los beneficios (pecuniarios) que se conceden para seguir cursos regulares en centros docentes españoles o extranjeros (107). Poco puede decirse acerca de esta conocidísima figura, pues son múltiples sus formas, cuantías, etc., así como variados sus beneficiarios. Pero destacan, como aglutinantes, entre las características genéricas o aplicables a los diversos tipos: a) que se conceden—por los servicios de promoción estudiantil—en consideración a las relevantes condiciones morales e intelectuales y a la situación económica (de la familia)

---

entre otras, de 28 de abril y 6 de julio de 1959, 12 de mayo de 1960, 20 de marzo de 1961, 11 de mayo de 1963, 6 de noviembre de 1958 y 27 de enero de 1965.

(105) Artículos 122 y ss. de la ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, modificada por la de 2 de diciembre de 1963; también 1.º, 37 y concordantes de la reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956. *Vid.* también orden de 16 de julio de 1964.

Ciertamente, en estas materias puede operar en grado elevado la «discrecionalidad» de la Administración, por razones obvias.

(106) Artículo 4.º, ley de 19 de julio de 1944.

(107) Artículo 1.º de la orden de 8 de abril de 1956.

del alumno (108); b) están destinadas al inicio o continuación de estudios en toda clase de centros docentes (109); c) su disfrute es sólo compatible con la prestación por infortunio familiar y no con otro tipo oficial de ayudas (110).

Pueden obtener becas los estudiantes que reúnan los requisitos siguientes: ser español; no exceder de los niveles de ingresos económicos familiares establecidos por la Dirección General de Promoción Estudiantil, demostrar suficiente vocación por los estudios y aprovechamiento académico según niveles o baremos fijados por la citada dirección general; haber observado una correcta conducta académica, social y moral (111). Se conceden —a escala provincial o de distrito universitario— por los servicios de promoción estudiantil.

El beneficiario tiene derecho a: recibir el título o credencial de becario, percibir regularmente la dotación económica de su beca, recibir plena igualdad de trato y consideración que los demás alumnos de su centro y ser atendido en la marcha de sus estudios con especial interés por parte de los profesores, tutores, jefes de estudios o directores de los centros.

Correlativamente, la condición de becario impone los deberes siguientes: corresponder... con una conducta académica, social y moral... de modo que sirva de estímulo para sus compañeros, seguir sus estudios desde comienzo del curso, colaborar con disciplina y cuidada atención en la observancia de consejos, indicaciones u órdenes que reciba de profesores, directores, etc., de los centros y *aceptar el compromiso moral*, especialmente los becarios de estudios superiores, de reintegrar al patronato de protección escolar un equivalente a lo percibido para cursar dichos estudios una vez obtenido el puesto profesional (112).

Las becas pueden perderse o ser revocadas: a) por realizar declaraciones inexactas sobre situación académica o económica; b) por la comisión de una falta grave contra la observancia de cualquiera de los deberes consignados *supra*; c) por incorporarse con excesivo retraso al desarrollo del curso para el que se concede la beca (113).

(108) Artículo 7, ley de 19 de julio de 1944.

(109) *Vid.* orden de 12 de febrero de 1970 sobre convocatoria general de becas y otras ayudas.

(110) Título IX de la orden de 16 de julio de 1964; *vid.* también orden de 29 de enero de 1959.

(111) Norma 2.ª de la orden de 12 de febrero de 1970.

(112) Título VII, *passim*, de la orden de 16 de julio de 1964. Sobre títulos de becario, formas de pago de becas, etc., *vid.* la orden de 24 de junio de 1967.

(113) Orden de 24 de marzo de 1958 sobre sanciones a becarios por declaraciones inexactas; *vid.* también la de 16 de julio de 1964.

Las razones expuestas con anterioridad, en cuanto al régimen garante general, evitan aquí una inconveniente repetición (114).

## 2. Becas y ayudas especiales

Aparte de las generalidades anteriormente reseñadas, una ingente cantidad de «ayudas pecuniarias especiales»—especiales, por el organismo concedente, por el beneficiario receptor o por la misma índole de ellas—son concedibles a estudiantes y post-graduados. Ante la natural dificultad de una detallada descripción, baste decir que dichas ayudas se someten a reglas casi idénticas a las ya vistas, salvo, principalmente, las condiciones y baremos exigidos a los beneficiarios. Son manifestaciones de la protección económica directa de indudable interés, sobre todo porque sirven de complemento al sistema total. Suelen concederse por las corporaciones o entidades públicas, mutualidades de funcionarios, entes privados, etc., generalmente a beneficiarios cualificados hijos de funcionarios, huérfanos de agentes de cuerpos especiales, titulados universitarios, maestros, extranjeros, etc. (115).

(114) *Vid.* lo ya dicho en el apartado A) de este mismo título.

(115) Como ejemplo: artículo 5.º, 2, b), de los estatutos sobre Reales Academias de Medicina de Distrito, de 17 de noviembre de 1945; artículos 25 y 26 del reglamento del Instituto de Enseñanzas Profesionales de la Mujer, aprobado por orden de 28 de marzo de 1945; artículos 26-30 del estatuto de la Mutualidad Notarial, aprobado por decreto de 29 de abril de 1955; artículos 77-81 del reglamento del Colegio de Registradores de la Propiedad, de 15 de octubre de 1958; artículo 3.º, f), de la orden de 31 de diciembre de 1946, que crea el Consejo Superior de Teatro; artículo 2.º del reglamento de la Academia de Bellas Artes en Roma, decreto de 23 de mayo de 1947; artículo 35 del reglamento del Instituto de Cultura Hispánica, decreto de 18 de abril de 1947; artículos 41-49 del reglamento de 18 de diciembre de 1948, a hijos de corredores de comercio; artículo 3.º del decreto de 6 de junio de 1949, Patronato de Lucha contra las Enfermedades de la Circulación; artículo 12 del reglamento de Dietas de funcionarios públicos, de 7 de julio de 1949; artículos 213-215 de la reglamentación nacional de trabajo en Renfe, de 1944; artículos 55 y ss. de la orden de 11 de diciembre de 1968, que aprueba el estatuto (nuevo) de la Mutualidad de Empleados de Notarías; artículo 4.º, f), de la ley de 15 de julio de 1952, sobre becas de capacitación agraria; artículos 25 y 26 de la orden de 6 de mayo de 1969, que aprueba el régimen de la Mutualidad Benéfica de Funcionarios de la Justicia Municipal; orden de 6 de noviembre de 1954 sobre becas de sindicatos; decreto de 17 de junio de 1955 sobre becas en centros de enseñanza por correspondencia; órdenes de 29 de mayo de 1956 sobre becas en escuelas especiales; estatutos de 12 de julio de 1956, bases 3.º, d), y 70, sobre sistema becario en universidades laborales; órdenes de 17 de septiembre de 1956, 7 de junio de 1955 y 22 de enero de 1958, sobre becas a hijos de la Guardia Civil, Ejército de Tierra y Policía Armada y de Tráfico, respectivamente; orden de 12 de fe-

### 3. Pensiones de estudios; bolsas de viaje individuales o colectivas

Ya previstas —como modalidad de protección económica directa— por la ley de Protección escolar, han sido objeto de reglamentación especial y fluctuante. Se consideran *pensiones de estudios* «las cantidades que se atribuyen a sus beneficiarios para la realización de trabajos de investigación científica o técnica, ampliación de estudios, asistencia a seminarios y cursos especiales, preparación de cátedras y para otras actividades análogas»; *bolsa de viaje* —existente desde 1914— es «la ayuda económica individualizada para hacer posible el desplazamiento con motivo de la asistencia a reuniones científicas o pedagógicas, a las que el solicitante haya sido expresamente invitado, y presente comunicaciones o acredite una participación efectiva» (116). Respecto a la pensión de estudios nada debe decirse, pues nuevas figuras han hecho su aparición con fines análogos a los previstos en las aludidas pensiones y, por tanto, derogando parcialmente y *sui generis* a aquéllas. Sí, en cambio, conviene sintetizar las normas referentes a las bolsas de viaje: *a)* pueden aspirar a ellas los catedráticos, profesores, miembros del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, maestros, graduados en universidades y estudiantes de último año de carrera (117); *b)* se conceden esencialmente para desplazamientos al extranjero o realización de trabajos destacados de investigación, dentro del territorio nacional; *c)* hay ciertas limitaciones en cuanto al otorgamiento (118); *d)* su dotación pecuniaria no excede de 25.000 pesetas; *e)* las peticiones deben hacerse —en cualquier época del año— con una antelación mínima de un mes y medio a la fecha de iniciación del viaje previsto; *f)* concede la Dirección General de Promoción Estudiantil; *g)* informa las solicitudes la Junta Permanente Asesora de Ayuda al Estudio (119);

---

brero de 1957 sobre ayudas a los alumnos de formación del profesorado laboral; artículo 334, 2, de la ley de Régimen local, texto refundido aprobado por decreto de 24 de junio de 1955; decreto de 23 de abril de 1970, becas a arquitectos concedidas por el Ministerio de la Vivienda; decreto de 10 de agosto de 1963 sobre ayudas a analfabetos; orden de 12 de abril de 1966, becas a alumnos africanos; orden de 26 de mayo de 1969 sobre becas a extranjeros en el Instituto Nacional de Meteorología; orden de 30 de septiembre de 1969 para cursos de promoción profesional obrera.

Vid. también orden de 8 de enero de 1953, premios a tesis doctorales; orden de 29 de julio de 1969, becas a los «voluntarios para América», etc.

(116) Ordenes de 8 y 23 de abril de 1953; orden de 2 de enero de 1961.

(117) Norma II de la orden de 2 de enero de 1961.

(118) Norma IV de la orden de 2 de enero de 1961.

(119) Vid. nota 89.

h) como obligación específica de los beneficiarios se señala que han de demostrar la asistencia real al viaje, presentando una memoria de la tarea realizada (120).

En cuanto a las *bolsas de viaje colectivas*, se conceden por el Ministerio de Educación y Ciencia para viajes de fin de carrera u otros análogos, autorizados por los rectorados correspondientes (121).

#### 4. *Asistencia en libros*

Prevista—como modalidad de ayuda complementaria—por la repetida ley de protección escolar «con el fin de proporcionar asistencia en libros a los escolares», se creó el Servicio de Lectura Escolar—una de las secciones del Nacional de Lectura—construyendo a todas las bibliotecas dependientes de aquél a organizar una sección de préstamo escolar con fondos propios, integrada por libros de texto y de consulta. Todos los autores y editores deberán entregar a estos servicios diez ejemplares de sus obras, y descontar el 25 por 100 en las adquisiciones efectuadas por dichos servicios (122). Esos libros deben prestarse gratuitamente—excluyendo a los universitarios y de escuelas técnicas superiores—a los alumnos necesitados (123).

#### 5. *Matriculas gratuitas o «de honor»*

La matrícula o inscripción gratuita o «de honor» es la típica figura de la protección económica indirecta. Consiste en una exención de pago, total o parcial, de inscripción en centros docentes que se concede a ciertos estudiantes, atendiendo a sus condiciones económico-familiares y méritos académicos del curso precedente. Sintetizando: los centros oficiales o privados reconocidos podrán conceder anualmente inscripciones «de honor», totales o por asignaturas, hasta un total de una por cada veinte alumnos o fracción. Todos los alumnos becarios gozarán de matrícula gratuita (124).

Los centros docentes del Estado están obligados a recibir hasta

---

(120) *Vid.* orden de 2 de enero de 1961.

(121) Orden de 10 de octubre de 1958; norma XII de la de 2 de enero de 1961.

(122) Decreto de 16 de junio de 1954, dictado en cumplimiento del artículo 31, c), de la ley de 19 de julio de 1944.

(123) Decreto de 1 de julio de 1955, dictado en cumplimiento del artículo 11 de la ley de 19 de julio de 1944.

(124) Orden de 14 de octubre de 1966, cumpliendo lo dispuesto en el artículo 14 de la ley de 19 de julio de 1944.



un treinta por ciento de alumnos oficiales y un quince por ciento de libres sin pagar matrícula alguna (125).

Curiosamente, para defender el cumplimiento de las obligaciones precedentes, se arbitró un sistema de recursos: contra los acuerdos que denieguen el derecho —¿cuál?— cabe apelación al rector y, posteriormente, al Ministerio (de Educación y Ciencia). Si se trata de alumnos universitarios, sólo cabe recurso al Ministerio. Es dudoso y difícil admitir el vigor jurídico de este sistema, sobre todo por la flexibilidad del contenido de aquellas obligaciones e incluso por las modificaciones procedimentales de la Administración (126).

Finalmente, algunas concesiones de matrícula gratuita poseen un matiz especial por lo que me remito a las normas en vigor (127).

#### 6. *Porcentaje de alumnos gratuitos en centros privados*

Otra de las modalidades de protección económica indirecta, de semejanza indudable con la anterior, está constituida por la obligación impuesta a los centros docentes privados, que reciban ayudas o subvenciones del Estado, de admitir un determinado porcentaje de alumnos gratuitos. La obligación ha de cumplirse por ciclos completos de estudios, pero es dispensada si el beneficiario pierde dos asignaturas en el curso. Las fluctuaciones temporales inciden, sobre todo, en la cuantía de los porcentajes (128). Finalmente, dichos porcentajes pueden cubrirse con beneficiarios de familias numerosas; si los centros incumplen esa obligación, pueden perder, temporal o definitivamente, los reconocimientos o autorizaciones estatales.

#### 7. *Dispensas de escolaridad*

Típica modalidad de protección indirecta, de mínima utilización y próxima a desaparecer, las dispensas de escolaridad son concedibles

---

(125) En la enseñanza universitaria, el porcentaje de oficiales se reduce al 20 por 100.

(126) Artículos 12-15 de la ley de 19 de julio de 1944.

(127) Orden de 15 de octubre de 1955, a extranjeros becarios; orden de 1 de agosto de 1959, que aprueba el reglamento de matrículas gratuitas en la enseñanza media; *vid.* también ley de 13 de diciembre de 1943 y su reglamento de 31 de marzo de 1944 sobre familias numerosas.

(128) Artículos 16 y 17 de la ley de 19 de julio de 1944; órdenes de 18 de enero de 1962, 29 de abril y 9 de mayo de 1963 y 1 de febrero de 1966; *vid.* también la de 10 de junio de 1955, dictada en cumplimiento del artículo 8.º de la ley de 19 de julio de 1944 sobre reserva de plazas a becarios en los colegios mayores universitarios.

a «los que por razones de edad y grado de madurez o estudios realizados no convenga cumplir con la obligatoriedad de la asistencia a clase». Está limitada dicha dispensa a ciertos estudiantes, con especialidades en cuanto al órgano concedente—rector o ministerio—según sea la clase de la socilitada: a) dispensas de escolaridad plena, y b) dispensas sencillas de asistencia a clase (129).

### 8. *Préstamos a estudiantes*

Sin perjuicio de obtener los denominados «préstamos al honor», todos los estudiantes y post-graduados pueden utilizar el crédito escolar—protección económica directa—mediante la solicitud y recepción consiguiente de préstamos o anticipos. Su finalidad es facilitar la realización de estudios medios o superiores y, para obtenerlos, basta reunir las tradicionales condiciones de carencia de medios económicos, aprovechamiento académico—en este caso «suficiente»—y buena conducta.

La denominada «ayuda al graduado», concebida en principio como figura de la seguridad social escolar, participa de la naturaleza de los anteriores. Son exigidas idénticas condiciones, siendo necesaria además la petición dentro de los seis años siguientes a la finalización de la carrera.

A ambos tipos de préstamo es común la obligación de constituir un seguro de amortización y el no devengo de interés alguno. Se conceden por la Dirección General de Promoción Estudiantil por medio de un fondo para préstamos a estudiantes y graduados, o—en el caso de la ayuda al graduado—por la comisión permanente de la mutualidad del seguro escolar (130). El reembolso de las cantidades prestadas comienza en plazo no superior a seis años, tras la finalización de los estudios o fecha de la concesión (131).

### 9. *Becas-préstamo*

Como fácilmente puede colegirse, esta figura participa de la naturaleza de ambos tipos de protección. Es, en efecto, beca porque una

---

(129) Ordenes de 22 de junio de 1946, 6 de septiembre y 9 de noviembre de 1949, 31 de enero de 1946, y circular de 23 de abril de 1946; en el Magisterio, reglamento aprobado por Decreto de 7 de julio de 1950, modificado por decreto de 14 de marzo de 1952.

(130) Se trata *infra*, apartado A) y número 4 del B) del título VI.

(131) Decreto de 6 de septiembre de 1961, dictado en cumplimiento del artículo 23 de la ley de 19 de julio de 1944, modificado por el de 17 de enero de 1963. El vigente es de 16 de junio de 1966.

parte de la cantidad total se sustrae a la obligación del reembolso; préstamo, por la razón contraria. Se adjudican también por la Dirección General de Promoción Estudiantil, de conformidad con las normas generales de convocatorias de becas. Son concedibles con limitaciones subjetivas—sólo a estudiantes de enseñanza superior o especial—y la amortización de la parte correspondiente al préstamo ha de comenzar dentro de los tres años siguientes a la terminación de la carrera, sin perjuicio de que la devolución pueda iniciarse antes, en cuyo caso el beneficiario disfruta de una bonificación del cinco por ciento anual (132).

#### 10. *Ayudas de comedor. Comedores escolares*

La ayuda de comedor es una cantidad pecuniaria que se concede a los alumnos que, cumpliendo con la mínima académica establecida, carezcan de recursos económicos. Esa cantidad les permite utilizar los servicios de comedor establecidos en los centros de enseñanza media y superior (133).

Pero, por otra parte, el Ministerio de Educación y Ciencia creó un denominado servicio escolar alimentario, con delegaciones en cada provincia, «para cooperar a la orientación dietética en la edad escolar y organizar, distribuir e instalar los medios necesarios para el establecimiento del complemento alimenticio en los centros escolares» (134). De ese servicio dependen los «comedores escolares» que proporcionan a los alumnos necesitados de escuelas (primarias) públicas la manutención correspondiente. Caso de no ser posible—que no lo es—atender a todos, los servicios correspondientes han de efectuar una justa selección con arreglo a baremos establecidos por los mismos, baremos que se componen con datos familiares (orfandad, familia numerosa, etc.) y escolares (asistencia, puntualidad, conducta) (135).

#### 11. *Ayudas de transporte*

De carácter semejante a las de comedor, las ayudas de transporte son cantidad pecuniaria destinada a los alumnos de enseñanza me-

(132) *Vid.* orden de 10 de julio de 1969.

(133) Orden de 12 de febrero de 1970.

(134) Orden de 25 de octubre de 1954, para poner en práctica lo dispuesto en el artículo 47 de la ley de Educación Primaria, de 17 de julio de 1945.

(135) Orden de 20 de julio de 1954, en cumplimiento del artículo 33 de la ley de 19 de julio de 1944.

dia o superior que deban desplazarse diariamente desde la localidad del domicilio familiar a otra distinta donde radique el centro, siempre que carezcan de medios económicos suficientes (136).

## 12. *Becas de investigación*

Una modalidad interesante, que quizá sobrepasa el ámbito propio de la protección escolar, está constituida por las denominadas «becas de investigación» o ayudas económicas concedibles a los españoles procedentes de centros de enseñanza superior que deseen seguir una carrera investigadora. Más exactamente: son ayudas pecuniarias que pueden otorgarse a posgraduados con el fin inmediato de coadyuvar a su formación docente o de investigación, y el mediato de facilitar el acceso al profesorado. Pese a su expreso carácter de becas, puede afirmarse que son complementos de sueldo de profesores auxiliares o ayudantes de la investigación; en esa función primaria, las becas de investigación han llegado a adquirir una indudable trascendencia. Por añadidura, dichas ayudas personales suponen el otorgamiento paralelo de otras idénticas a los centros donde el beneficiario se forma o investiga.

Se conceden, a través de las facultades universitarias o escuelas técnicas de grado superior, por una comisión nacional de investigación, radicante en la Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación, del Ministerio de Educación y Ciencia. Las becas se distribuyen en los seis grupos siguientes: (I) Ciencias matemáticas, (II) Físicas, Químicas y del Cosmos, (III) Biología, Ciencias básicas de la Medicina, (IV) Ciencias de la Tierra, Tecnología agrícola, (V) Tecnología industrial, y (VI) Economía, Sociología, Humanidades y Ciencias jurídicas.

En caso de injustificada preterición u otras causas, puede el solicitante reclamar, en el plazo de diez días, ante la propia Comisión Nacional. Y, aunque nada se establece sobre el procedimiento garante posterior, es—en mi criterio—aplicable todo lo dicho antes (*vid. V, A) in fine*) (137).

## 13. *Becas-salario*

La beca-salario, recentísima figura de protección económica directa es sin duda el mejor medio arbitrado, hasta el momento, para efec-

(136) Orden de 12 de febrero de 1970.

(137) Ordenes de 16 de agosto de 1968 y 19 de junio de 1969.

tivizar el principio de igualdad de oportunidades. Se creó en 1968 (138) como ayuda económica «para quienes al término del Bachillerato superior pretendan cursar estudios universitarios o de escuelas técnicas de grado superior», señalándose—entre otras específicas—las condiciones de obtención siguientes: *a)* ser español; *b)* poseer los requisitos académicos precisos para acceder a la Enseñanza superior; *c)* aprovechamiento académico suficiente, y *d)* que los padres no dispongan de medios económicos suficientes para costear los estudios, según módulos mínimos fijados en las disposiciones reguladoras.

Visto lo que precede, la diferencia con los sistemas becarios vigentes es de grado mínimo. Pero la trascendencia de la beca-salario arranca de su cuantía pecuniaria. Esta, en efecto, comprende el importe de la matrícula, adquisición de libros de texto, los llamados «gastos de bolsillo», el «importe del salario mínimo legal» y, en su caso, el incremento de gasto que supone el alojamiento y manutención fuera del hogar familiar (cuando no exista, en la localidad de residencia familiar, centro docente donde se impartan las enseñanzas que se pretenden cursar) (139).

Las solicitudes se presentan antes del 15 de agosto de cada año en las delegaciones provinciales de mutualidades laborales, del Instituto Nacional de Previsión o del Instituto Social de la Marina (según estén los padres incluidos en los diversos campos de aplicación de la Seguridad Social) y en los servicios provinciales de promoción estudiantil de la provincia a que pertenezca el domicilio familiar del aspirante (para los padres no comprendidos en el ámbito de la Seguridad Social). Tras los informes, propuestas, etc., de los organismos reseñados y de la Comisaría de Promoción estudiantil del distrito, resuelve definitivamente la Comisión Nacional de Becas-Salario, dependiente de la Dirección General de Promoción Estudiantil (140).

En los costes causados por el sistema de becas-salario participan las mutualidades laborales y las demás entidades gestoras de la Seguridad Social, pues éstas satisfacen la parte correspondiente al salario mínimo interprofesional vigente en cada momento, a través del denominado Servicio Social de Acción Formativa (141).

(138) Artículo 4.º del decreto-ley de 6 de junio de 1968; éste ha sido desarrollado por las disposiciones siguientes: órdenes de 11 y 17 de julio y 21 de septiembre de 1968, y 1 de julio de 1970.

(139) Artículos 3-5 de la Orden de 11 de julio de 1968. Las cuantías actuales son: 30.600 pesetas por diez meses del salario mínimo, 8.200 pesetas para matrícula y libros de texto, 9.000 pesetas para gastos de bolsillo y 31.500 pesetas para alojamiento y manutención.

(140) *Vid.* apartado A) del título V; también artículos 6-9 de la orden de 11 de julio de 1968.

(141) Órdenes de 11 de julio de 1968 y 1 de julio de 1970.

## 6. La seguridad social escolar

### A) ORGANIZACIÓN. RÉGIMEN JURÍDICO

El establecimiento del «seguro escolar obligatorio», con la finalidad de ejercitar la previsión social en beneficio de los estudiantes (142) ...atendiendo a su más amplia protección y ayuda contra circunstancias fortuitas y previsibles (143) constituye la modalidad tuitiva estatal, complementaria de la enseñanza, que responde, por un lado, a la progresiva revisión y expansión del concepto, ámbito y fines de la seguridad social general y, por otro, a la necesidad de dar efectividad al principio de igualdad de oportunidades, constitucionalmente admitido y socialmente exigido por el progreso de los sistemas educativos. En otro lugar de este trabajo se habla del concepto, fines y naturaleza. Por esa razón, y fundamentalmente por la no demasiado futura integración en el régimen general de la seguridad social, se trata aquí de su organización y régimen con detalle mínimo.

Este sistema se encomienda al Instituto Nacional de Previsión (144)

---

(142) Decía la Ley: ... españoles, pero ya preveía su aplicación —y para ello se concedió autorización al Gobierno— a los extranjeros. Por otra parte, en principio, se extendió a los universitarios y de escuelas técnicas de grado superior. Las disposiciones posteriores han ampliado el ámbito subjetivo, siendo ahora el seguro aplicable a: aparejadores, ayudantes de ingenieros aeronáuticos, ayudantes de montes, ayudantes de obras públicas, de telecomunicación, del Colegio Politécnico de La Laguna, Escuelas de Comercio, Escuela Oficial de Topografía y Peritos: Decreto de 14 de septiembre de 1956; Escuela de Tejidos de Canet de Mar: Orden de 20 de abril de 1960; cursos selectivos y de iniciación: Orden de 1 de junio de 1960; Escuelas técnicas de grado medio: Orden de 30 de noviembre de 1961; Peritos de Minas: Orden de 20 de abril de 1961; Escuela Náutica y Máquinas: Decreto de 6 de septiembre de 1961; Preuniversitario: Decreto de 5 de julio de 1962; Peritos aeronáuticos: Orden de 25 de octubre de 1962; Peritos navales: Decreto de 17 de enero de 1963; Escuelas oficiales de Periodismo y Cinematografía: Decreto de 4 de julio de 1963; bachiller superior, general y laboral y A. T. S.: Decreto de 27 de agosto de 1964; orden de 18 de febrero de 1965: Instituto Químico de Sarriá; Escuela oficial de Telecomunicación: Decreto de 11 de mayo de 1967; Escuelas sociales: Decreto de 11 de mayo de 1967.

A extranjeros: Decreto de 18 de febrero de 1965, hispanoamericanos, filipinos, andorranos y portugueses; orden de 3 de junio de 1965, brasileños; decretos de 1 de junio de 1967, sirios y jordanos; orden de 19 de diciembre de 1968, guineanos, y decreto de 6 de febrero de 1969, marroquíes.

(143) Artículo 1.º de la ley del Seguro escolar, de 17 de julio de 1953.

(144) *Id.*, nota (85).

que lo ejercerá por medio de una mutualidad (145) con personalidad jurídica propia, correspondiendo al Ministerio de Educación y Ciencia la tutela y atribuciones de aquélla. Dicha mutualidad consta de los órganos de actuación siguientes:

a) El Consejo de Administración (146), cuyos cargos son gratuitos, con funciones de examen y aprobación de presupuestos, propuesta de mejora de beneficios, sanciones por faltas disciplinarias, dictar disposiciones complementarias de la ley del Seguro escolar, resolución de recursos contra los órganos inferiores (147).

b) La Comisión Permanente, con las funciones típicas de los organismos de esta clase y, especialmente, la de resolver expedientes de prestaciones complementarias (148).

c) El *Presidente*, que ostenta la superior representación de la mutualidad, con cláusula residual de competencias (149).

d) El *Director*, que reúne —entre otras— las funciones consiguientes de representación, cuando no la asume el presidente, resolución de expedientes de prestaciones obligatorias, cumplir y hacer cumplir las disposiciones, informar al consejo y presidencia, etc. (150).

Para las funciones de tipo técnico e inspector hay un secretario general y un inspector. Para el asesoramiento, unas comisiones provinciales, cuya misión es mantener con afiliados y beneficiarios un contacto permanente con el fin de lograr el más exacto conocimiento de sus aspiraciones y necesidades (151).

En cuanto al régimen jurídico-garante establecido en favor de los afiliados es de destacar:

---

(145) La doctrina y la jurisprudencia se muestran concordes en cuanto a considerar a las mutualidades laborales como personas jurídicas, pero no formando parte de la Administración: Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1962, 5 de febrero, 16 de junio y 25 de septiembre de 1964, 20 de septiembre de 1967 y 27 de enero de 1969, entre otras.

Para VILLAR PALASÍ, «el supuesto de las mutualidades, patronales o no, que ejerzan actividades de seguridad social... es un caso de auténtica concesión de servicio público»: *La intervención administrativa en la industria*, Madrid, 1964, p. 270.

(146) Artículo 85 de la orden de 11 de agosto de 1953, modificado por órdenes de 22 de abril de 1958 y 22 de diciembre de 1959.

(147) Artículo 94 de la Orden de 11 de agosto de 1953.

(148) Artículos 95-99 de la orden citada en nota anterior, modificada por órdenes de 22 de abril de 1958 y 22 de diciembre de 1959.

(149) Artículos 100-101 de la orden de 11 de agosto de 1953.

(150) Artículos 102-103 de la orden de 11 de agosto de 1953.

(151) Dichas comisiones provinciales han sustituido a las de distrito, por orden de 25 de septiembre de 1964. Sobre organización, composición, etcétera, *vid.* resolución de 26 de septiembre de 1964. Sus funciones determinadas en el artículo 126 de la orden de 11 de agosto de 1953.

1.º La existencia de un orden jerárquico, dentro de la organización general de la mutualidad, determina que, en principio, son competentes para conceder o denegar las solicitudes de prestaciones los órganos de gobierno de aquélla. Dichos órganos están obligados, al notificar sus acuerdos, a comunicar a los interesados el derecho que les asiste para recurrir ante el Consejo de Administración, dentro de los quince días siguientes al de la notificación, entendiéndose denegada toda petición si pasados tres meses no se publica o notifica resolución alguna (152).

2.º En segunda instancia, corresponde a las magistraturas de trabajo el conocimiento de las cuestiones contenciosas que puedan surgir entre la mutualidad y sus afiliados, previo el acto de conciliación ante el SEU, Frente de Juventudes o Sección Femenina (153). La cuestión parece —y lo era— clara cuando los aludidos organismos conciliadores (que, por otra parte, tuvieron una decidida y decisiva influencia en la promulgación de la ley de Seguro escolar) existían con todo su vigor. En la actualidad —se repite que la reciente ley General de educación ha previsto la reorganización de este sistema—, desaparecido el SEU, ¿ante qué organismo corresponderá dicha conciliación obligatoria como previa al contencioso-laboral? Parece, en mi opinión, que, inexistente en la práctica la sindicación estudiantil, sólo cabe la solución de dar por intentado sin efecto el acto conciliatorio o, en otro caso, interponer una reclamación previa ante la mutualidad misma, tras cuya denegación expresa o tácita procederá la demanda ante la magistratura laboral (154).

Todo lo referente al régimen jurídico-disciplinario, en los asuntos de seguridad social escolar, compete a los órganos de la mutualidad (155).

## B) CLASIFICACIÓN Y RÉGIMEN DE LAS PRESTACIONES

Las prestaciones del seguro escolar pueden ser obligatorias o complementarias, constituyendo hechos determinantes de las primeras el accidente, la enfermedad y el infortunio familiar, y basándose las

---

(152) Artículos 133-135 de la orden de 11 de agosto de 1953.

(153) El S. E. U. desapareció por decreto de 5 de abril de 1965. Vid. sobre procedimiento contencioso-laboral: artículos 1.º, párrafos 3 y 4; 50, párrafo 1.º; 53, 54, 58 y 63 y concordantes, del texto refundido de procedimiento laboral, aprobado por decreto de 21 de abril de 1966.

(154) Así parece desprenderse de una interpretación, no rigurosa, de los artículos citados en nota anterior.

(155) Vid. artículos 128-132 de la orden de 11 de agosto de 1953.



segundas en la necesidad de ayuda al graduado. Dichas prestaciones son, por otra parte, personales e intransferibles—aunque la indemnización por accidentes pasa a los derechohabientes y no son compatibles con otras análogas, salvo la de infortunio familiar que sí lo es con las becas (156).

### 1. *Infortunio familiar*

Pese a que esta modalidad encaja mejor en la protección económica directa, es típica de la seguridad social escolar. Tiene por objeto «asegurar al estudiante la continuidad de sus estudios ya iniciados, hasta su término» en caso de fallecimiento del cabeza de familia o ruina y quiebra familiar. Consiste en prestaciones periódicas (mensuales) de dinero, no reembolsables obligatoriamente; para mantenerla hasta el final de los estudios se precisa un aprovechamiento académico suficiente—no perder curso—y persistencia en la misma situación económico-familiar que motivó el otorgamiento (157).

### 2. *Accidente*

Lo es «toda lesión corporal de que sea víctima el estudiante con ocasión de actividades directa o indirectamente relacionadas con su condición de tal, incluso las asambleas, deporte, viajes de fin de estudios, etc., siempre que medie autorización académica». La prestación por accidente comprende la asistencia médica y farmacéutica, así como una indemnización determinada según la clase de incapacidad—temporal, permanente y absoluta para estudios, gran invalidez—que el accidente produzca (158). Las acciones para reclamar el pago de estas prestaciones prescriben al año de ocurrido el accidente. Pero si mediare culpa o negligencia del causante, las indemnizaciones correspondientes habrán de exigirse civilmente, con arreglo al derecho común, subrogándose la mutualidad en el ejercicio de las acciones judiciales (159).

---

(156) Orden de 29 de enero de 1959. Sobre afiliación y cuotas, *vid.* orden de 14 de septiembre de 1964, que es la vigente. *Vid.* también la orden de 27 de junio de 1963 por la que se suprime el período de carencia en el seguro escolar.

(157) Artículos 4.º y 7.º de la ley de 17 de julio de 1953, y 57-62 de la orden de 11 de agosto de 1953 (modificados por orden de 10 de noviembre de 1955). Actualmente, por Orden de 27 de junio de 1963, se fija la cuantía anual en 14.400 pesetas.

(158) Artículo 5.º de la ley de 17 de julio de 1953, y 11-35 de la orden de 11 de agosto de 1953 (modificados por la de 22 de abril de 1958).

(159) Artículo 5.º, párrafo 2, de la ley de 17 de julio de 1953; artículos 36 y 37 de la orden de 11 de agosto de 1953.

### 3. *Enfermedad*

Toda enfermedad que puede contraer o sufrir el estudiante, durante el período de vida que el seguro protege, es causa de prestaciones para aquél. Comprende asistencia médica completa en las diversas especialidades—casi todas— (160) incluso la hospitalización cuando proceda, asistencia farmacéutica que alcanza al 70 por 100 de su importe, indemnización por gastos funerarios en caso de fallecimiento del asegurado, y la práctica de las funciones de medicina preventiva que le correspondan (161).

### 4. *Ayuda al graduado*

De esta figura, ya tratada en otro lugar de este trabajo (*vid. V, B*), 8) sólo queda por decir que se solicita a la mutualidad del seguro escolar, a través de sus delegaciones provinciales, y se concede por la comisión permanente de la misma, previa comprobación de datos académicos y económico-familiares (162).

## 7. Breves anotaciones del extranjero

Los ejemplos que el derecho extranjero puede suministrar nos en la materia estudiada sirven precariamente a nuestro objeto, desde el punto de vista jurídico. Y en la práctica, lo foráneo—con excepciones—es de escasa utilidad referencial por causas obvias. Baste citar con un sentido más orientativo que de comparación, algunas peculiaridades de los países circundantes al nuestro.

---

(160) Paulatinamente se ha extendido el ámbito objetivo del seguro escolar, hasta comprender en la actualidad casi todas las especialidades médicas. Además, pues, de lo que prevé el artículo 43 de la orden de 11 de agosto de 1953, el seguro escolar cubre las siguientes: tuberculosis, orden de 6 de junio de 1956; internamiento en sanatorios de enfermedades mentales, orden de 12 de abril de 1958; cirugía general, orden de 25 de marzo de 1958 (modificada por la de 18 de junio de 1962); enfermedades mentales de todo tipo, orden de 1 de marzo de 1962; tuberculosis ósea, orden de 1 de marzo de 1962; fisioterapia, radioterapia, etc., orden de 21 de abril de 1965.

(161) Artículos 39-56 de la orden de 11 de agosto de 1953.

(162) Artículos 63-67 de la orden de 11 de agosto de 1953 (modificados por la de 26 de julio de 1956); lo referente a trámites procedimentales, en general, puede verse en Circular de 28 de octubre de 1959 («BOE» del 9 de noviembre).

En Francia, la extensión adquirida por la noción de educación nacional ha originado un número, hoy importante, de servicios públicos complementarios de la enseñanza, de los que algunos pertenecen al Ministerio de Educación Nacional y otros han adquirido autonomía orgánica. Bajo formas diversas, el Estado y las colectividades locales han creado servicios y asumido intervenciones destinadas a ayudar financiera o materialmente a los estudiantes. Algunas de estas modalidades de intervención comportan un régimen legal uniforme—becas, matrículas gratuitas, etc.—y otras son dejadas a la iniciativa privada—cantinas escolares, por ejemplo— (163).

Lo que se refiere a la protección escolar *stricto sensu* depende del llamado CNOUS (Centro Nacional de Obras Universitarias y Escolares) y de los—a nivel periférico—CROUS (Centros Regionales de Obras Universitarias y Escolares). Son establecimientos públicos encargados de definir la política general escolar, otorgar subvenciones, etcétera, y en ellos, presididos por el ministro (el CNOUS) o los rectores (CROUS), hay una nutrida representación estudiantil. Lo que respecta a la seguridad social escolar depende del Ministerio de la Salud Pública, a través de la dirección de servicios administrativos y sociales.

En Gran Bretaña, la rama de becas está organizada, en buena parte, tomando por base a las universidades, aunque también reduce a unidad el Ministerio de Educación (164).

En Italia, finalmente, se encuentra constitucionalmente reconocido el «derecho de los estudiantes capaces intelectualmente, aun privados de medios económicos, a alcanzar los más altos grados de la enseñanza», así como el deber correlativo de la república de «hacer efectivo ese derecho por medio de bolsas de estudio y otras providencias, atribuibles por concurso público» (165). Aunque el Ministerio de la Instrucción Pública desempeña un papel importante, la peculiar organización territorial italiana determina una gran dispersión en cuanto a la normativa tuitivo-escolar, corriendo a cargo de las entidades locales mayores—provincia, municipio, región—la efectividad del principio constitucional reseñado (166).

(163) LAUBADÈRE: *op. cit.* en nota 60, pp. 258 y ss. del vol. III.

(164) *Vid.* MACKENZIE, W. J. M., y GROVE, J. W.: *La Administración Central en Gran Bretaña*, trad. esp., Madrid, 1966.

(165) Artículo 34 de la Constitución italiana de 1947.

(166) *Vid.*, por ejemplo, L. P. de 20-gennaio-1958, sobre la nueva reglamentación de las bolsas de estudio en la provincia de Trento.

En general, puede consultarse el estudio de LÓPEZ MEDEL, JESÚS: *El derecho al estudio y su rentabilidad económico-social*, 2.ª ed. ampliada, Madrid, 1970, pp. 275-93.

Por otra parte, ha de recordarse que «el seguro escolar, aun con modalidades y alcance distintos, lo tienen implantado desde hace tiempo un gran número de países europeos» (167).

### 8. Perspectivas

Sin excesivo rigor detallista, se han contemplado las medidas administrativas cuya finalidad arranca de los principios constitucionales de protección educacional y culmina en la idea de la consecución de justicia social. Por supuesto—no faltaron advertencias— algunas de ellas se encuentran en desuso, debido, en buena parte, a la ya lejana época de origen y al reconocimiento empírico de su escasa utilidad. Otras—las menos—están pendientes de una necesaria revisión si atendemos a las neoestructuras educativas. Un juicio sobre su eficacia, momentáneo y profundo, adolecería de inexactitudes cuyos riesgos no me dispongo a aceptar. Sin embargo, nunca debe faltar el complemento por excelencia de todo examen fenomenológico, sobre todo si se considera que la sucesiva y cambiante producción legislativa tuitivo-escolar posee un matiz acusadamente progresista. De aquellas primitivas modalidades—por fortuna muy superadas—a las actuales existe una diferencia abismal que dice bastante en favor de las ambiciosas ideas de nuestra Administración, pese al escepticismo manifestado en ocasiones (168). Ese complemento al que me refiero es, sin duda, su futuro, para cuya exposición, incierta y arriesgada, nada mejor que sondear previamente el articulado y propósitos de la nueva ley General de educación y opinar luego sobre la materia, tratando de manifestar «no lo que es, sino lo que debe ser» (169).

1) *La ley General de educación.*—Cabe constatar, inicialmente, como un acierto legislativo el hecho de compartir—entre el Estado y la familia—la responsabilidad de rendir efectivo el principio de igualdad de oportunidades. El Estado tiene la obligación jurídica de «posibilitar el ejercicio del derecho de los españoles a la educación,

---

(167) GUAITA, AURELIO: *La nueva ley de seguros escolares*, separata, Santiago de Compostela, 1954.

(168) Decía Botella Llusía, rector de la Universidad de Madrid, en una conferencia pronunciada en el Colegio Mayor Universitario Navacerrada, el 14 de noviembre de 1969, que «...casi todo el estudiantado, al menos según las estadísticas en un 94 por 100, procede de la clase media o de la burguesa... Muy pocos pertenecen al proletariado... En gran parte, las becas pueden enjugar el problema... pero, sobre todo, es preciso preparar a los hijos de estas clases sociales, económicamente débiles, para que estuvieran en condiciones de entrar en la Universidad...».

(169) SPIEGEL: *Derecho Administrativo*, trad. esp., Barcelona, 1933, página 204; citado por García Oviedo-Martínez Useros, en *op. cit.*, en nota 16.

en los niveles posteriores al obligatorio», pero también «constituye una obligación familiar, jurídicamente exigible... (la de) ayudar a los hijos a beneficiarse de las oportunidades que se les brinden para estudios posteriores». En cuanto al Estado, no parecen existir grandes dificultades, pues «cumplirá su obligación mediante la concesión de ayudas, subvenciones o préstamos necesarios... habilitando los créditos y obteniendo los recursos precisos para su financiación» (170); mucho más problemática se presenta la realización del deber familiar si se tiene en cuenta, además de lo abstracto de su contenido, la casi absoluta necesidad de completar los ingresos paternos con la ayuda económica que los hijos, a determinada edad, proporcionan (171).

Concretando; según la nueva ley, el estudiante tendrá—entre otros—los siguientes derechos: a) a la seguridad escolar que le proteja ante el infortunio familiar, accidente o enfermedad y demás contingencias que puedan afectar a la continuidad de sus estudios, y b) a recibir las ayudas precisas para evitar «cualquier discriminación» basada en simples consideraciones económicas a través de becas, becas-salario, préstamos y otros medios análogos (172). Finalmente, las instituciones científicas y culturales están obligadas a cooperar al logro de los objetivos del sistema educativo, permitiendo el acceso gratuito a sus fondos documentales, bibliográficos y culturales (173).

Es prematuro, y difícil, juzgar sobre la bondad del sistema previsto, pues por otro lado difiere muy poco del que hasta ahora venía funcionando. Sólo la novedad de «responsabilidad compartida» a que antes se aludió constituye una inspirada y esperanzadora base de total reforma.

2) *Conclusiones.*—Todo lo visto confirma que la protección escolar ha mejorado sensiblemente la equidad en las oportunidades educativas y, en contrapartida, evitado la absoluta y contradictoria desigualdad de trato (174).

(170) Artículos 2.º, párrafo 3, y 5.º, párrafo 2, del texto del proyecto de la Ley General de Educación (cit. en nota 10).

(171) SUGUÁN SOLER, en *op. cit.*, en nota 3 de la primera parte de este trabajo, afirma: «Mientras el hijo de un obrero no reciba una beca que le compense el jornal perdido es inútil suponer que podrá pasar su adolescencia y juventud en un centro de enseñanza».

(172) Artículos 124, párrafos 4 y 5, y 129, párrafos 1 y 2, del proyecto de Ley General de Educación.

(173) Artículo 12, párrafo 3, del proyecto..., citado en nota anterior.

(174) Vid. la sentencia del Tribunal Supremo, sala 3.ª, de 27 de enero de 1965. Y, sobre este mismo pronunciamiento, el excelente y extenso comentario de LORENZO MARTÍN-RETORTILLO, que, con el título «El genio expansivo del Estado de Derecho», fue publicado en la *Revista de Administración Pública*, núm. 47 (1965), pp. 183-205.

Sin formular juicios de valor, pero sí de conveniencia, trataré de establecer unas bases de reforma, sucintamente, del sentido que la protección escolar posee en la actualidad:

a) La protección escolar debe ser el medio por el que los intelectualmente mejor dotados, independientemente de su situación familiar, obtengan un rendimiento económico acorde con el trabajo que desarrollan.

b) Para ello, ha de sacrificarse el concepto-límite, manejado por nuestra normativa, de carencia de recursos económicos, pues la verdadera igualdad—en la materia que nos ocupa—postula un reconocimiento apriorístico de total independencia familiar.

c) Por supuesto, lo anterior roza con la utopía mientras subsistan los actuales condicionamientos de *status* social. Pero ya no resulta tan irrealizable, si la acción protectora educativa entra en conexión directa con un progresivo—y ya previsto—sistema impositivo-fiscal que consiga independizar la fuerte relación económico-familiar entre padres e hijos.

d) Finalmente, cabe postular la apertura de las altas cimas de la enseñanza sólo a quien demuestre una suficiencia intelectual de nivel elevado y el cierre correlativo de aquéllas a quien sólo fundamente sus ambiciones educativas en una situación económica que «por naturaleza» no le corresponde.

Nadie *puede* negar que el fin primordial del Estado es la tutela del orden jurídico. Como tampoco nadie *debe* negar que el último fin—y único—de la sociedad es procurar la justicia social, fuente, en definitiva, de «bienestar» y «bienser».