



# VULNERABILIDAD Y SERVICIOS PÚBLICOS EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y EL DERECHO AL AGUA EN ESPAÑA

## VULNERABILITY AND PUBLIC SERVICES IN THE RIGHT TO EDUCATION AND THE RIGHT TO WATER IN SPAIN

MARÍA REMEDIOS ZAMORA ROSELLÓ<sup>1</sup>

---

### RESUMEN

Analizamos en este estudio el acceso y prestación de dos servicios públicos esenciales como son la educación y el abastecimiento de agua, y nos centramos en los colectivos vulnerables, con especial atención a las exclusiones vinculadas a la discapacidad y a la situación socioeconómica. Hemos tomado como referencia el marco normativo español y analizaremos la jurisprudencia, los informes del Defensor del Pueblo y del Síndic de Greuges, además de otros instrumentos y documentos que nos permitan conocer en qué medida la Administración pública está cumpliendo con su obligación de servicio público para estos colectivos.

### PALABRAS CLAVE

Servicios públicos | Vulnerabilidad | Derecho a la educación | Derecho al agua

---

### ABSTRACT

In this study we analyze the access to and provision of two essential public services, education and water supply, and we focus on vulnerable groups, with special attention to exclusions linked to disability and socioeconomic status. We have taken the Spanish regulatory framework as a reference and we will analyze the case law, reports by the Ombudsman and the Síndic de Greuges, as well as other instruments and documents that allow us to know to what extent the public administration is fulfilling with its public service obligation towards these groups.

### KEYWORDS

Public services | Vulnerability | Right to education | Right to water

### SOBRE EL ARTÍCULO

El presente artículo fue recibido por la Comisión de Publicaciones el 25 de octubre de 2021 y aprobado para su publicación el 7 de diciembre de 2022.

### CONTENIDO

**1.** Introducción; **2.** Derecho a la educación y servicio público: garantía de un derecho fundamental para colectivos vulnerables; **2.1.** Necesidades educativas especiales y servicio público; **2.2.** Formación profesional: servicio público vs. oferta privada; **2.2.1.** Iniciativas de la Unión Europea y marco normativo nacional; **2.2.2.** La Resolución del Síndic sobre la falta de oferta suficiente de ciclos formativos de grado medio; **3.** Derecho al agua: la prestación de servicio público de un recurso esencial; **3.1.** Iniciativas para garantizar el derecho al agua de los colectivos vulnerables; **4.** Conclusiones; **5.** Referencias Bibliográficas

---

<sup>1</sup> Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.

## 1. INTRODUCCIÓN

Para conocer cómo se gestiona el acceso y prestación de los servicios públicos a colectivos vulnerables debemos partir de dos conceptos clave: servicio público y vulnerabilidad. En lo que respecta al primero de ellos acudiremos a la clásica definición de Duguit (1926), es:

(...) servicio público toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes, porque es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y porque es de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante. (p. 25)<sup>2</sup>

En la doctrina española, Garrido Falla nos ofrece la siguiente definición de servicio público: “servicio técnico prestado al público de una manera regular y constante mediante una organización de medios personales y materiales cuya titularidad pertenece a una Administración pública y bajo un régimen jurídico especial” (1994, p. 21).

En el texto constitucional español nos encontramos con la base para el establecimiento de los servicios públicos sociales<sup>3</sup>. Así, en el artículo 1.1 se define el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, lo que implica la obligatoriedad en el cumplimiento de los fines sociales. Referencia que se completa con el propio artículo 9.2, donde se afirma que los poderes públicos promoverán “(...) las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas” (Constitución Española, 1978) y además habrán de “(...) remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (Constitución Española, 1978, art. 9.2). Además de las referencias del artículo 10.1 donde se proclama que los derechos fundamentales y el libre desarrollo de la personalidad constituyen el fundamento del orden político y la paz social; así como del artículo 103 en el que se determina que el interés general es el objetivo último de la Administración pública. Y estos mandatos se concretan en una serie de prestaciones que ha de asumir la Administración pública y que también se encuentran previstas en el texto constitucional. A este respecto nos encontramos con la referencia al derecho a la educación, reconociendo además el articulado constitucional que la enseñanza básica será obligatoria y gratuita<sup>4</sup>. Mientras que el derecho al agua no tiene un reconocimiento constitucional, pero se incluiría dentro de esa categoría de mínimo vital, como recurso

---

2 En relación a las teorías de Duguit, véase Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2013). Sobre *Las Transformaciones del Derecho Público*, de León Duguit. *Revista de Administración Pública*, (190), 61-100.

3 Ver al respecto Font i Llovet, T., Galán Galán, A. (2007). *La configuración los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

4 Según Meilán Gil: “No es ya que actividades llevadas a cabo por entes surgidos en la sociedad fuesen asumidas por el Estado y, en ese concepto configuradas como servicios públicos –beneficencia o educación–, sino que esa asunción se realiza en el marco de un Estado social y democrático de Derecho, sin necesidad de calificarlas como servicio público en el sentido concreto en el que lo entendió la inicial formulación jurídica de la categoría, no desmentido por la vigente Constitución (...). Precisamente porque no se trata de una exclusiva de la titularidad, incompatible con el reconocimiento de los derechos, no existe concesión para que el servicio sanitario o educativo pueda ser prestado por particulares. Se trata de actividades reguladas por el Estado, de conformidad con estándares mínimos determinados por el Estado. De ahí que se utilice la autorización. El aseguramiento del derecho puede requerir –y es normal dado el compromiso constitucional– que el Estado realice directamente una actividad administrativa de prestación. Para justificarla no es necesario, ni siquiera precedente, acudir a la teoría acuñada del “servicio público objetivo”. El Derecho positivo mantiene la utilización del servicio público en determinados supuestos por inercia doctrinal, de la que no es descartable un posicionamiento ideológico o, sencillamente, la influencia del poder político. Es lo que sucede con la educación o con la radiodifusión y la televisión” (2005, p. 533). Ver al respecto Meilán Gil, J. (2005). El servicio público en el contexto constitucional y comunitario. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, (9), 527-542. Véase también Carlón Ruiz, M. (2016). La constitucionalización del servicio público y su evolución en clave europea: entre mutación y reforma. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (177), 227-256.

esencial para la vida y, en consecuencia, comprendido de forma implícita en el texto constitucional (Mellado Ruiz, 2019, pp. 114-115).

La noción de servicio público se ha de completar con las referencias introducidas por parte del derecho comunitario con el concepto de servicios de interés general; a su vez divididas entre servicios que no tienen carácter económico, donde se encontraría la educación, y aquellos otros que sí tienen carácter económico, donde se ubicarían los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua. Los servicios de interés general están sujetos a determinadas obligaciones de servicio público, de ahí su consideración como de interés general. El derecho comunitario establece, sin perjuicio de las peculiaridades del derecho interno de cada Estado, una serie de valores comunes respecto a los servicios de interés económico general; como son la necesidad de garantizar un alto nivel de seguridad, calidad y asequibilidad, el fomento del acceso universal y de los derechos de los usuarios y la igualdad de trato<sup>5</sup>.

Desde el momento en el que tenemos que incluir el concepto de colectivo vulnerable, hemos de asumir que habrá un conjunto de personas que por sus características podrían quedar excluidas de estos servicios, o bien no disfrutarlos plenamente. Si partimos de esta premisa habremos de concluir que existe un riesgo de falla en la actuación de la Administración pública y, por tanto, la imperiosa necesidad de corregir estos errores del sistema.

En segundo lugar, es oportuno acudir al concepto de vulnerabilidad y, a este respecto nos resultan de gran interés las reflexiones desde la perspectiva de la vulnerabilidad ontológica, que parte del principio de que todas las personas somos vulnerables. Porque frente al modelo idealizado de un sujeto normal, independiente y autosuficiente la realidad es que las propias fases de la vida nos van a vincular a todos al cuidado, en la niñez y en la vejez; sin perjuicio de otras situaciones o contextos particulares que también acentúan nuestra vulnerabilidad. Por tanto, no existirían sujetos invulnerables; corriente de gran interés, que también puede ser completada con reflexiones específicas sobre el contexto social. Puesto que junto a las condiciones del individuo también debemos analizar el ambiente, el entorno que puede generar vulnerabilidad; como los condicionantes sociales o ambientales (Feito, 2007). No obstante, para este estudio nos interesa esa vinculación entre ciudadanía y vulnerabilidad; porque si la trasladamos a la actuación administrativa en materia de servicios públicos podremos concluir que no se está cumpliendo con el interés público, con el interés general, puesto que a la ciudadanía no se le está ofreciendo el servicio público que necesita/demanda<sup>6</sup>.

En definitiva, que la actuación administrativa ejemplificada a través de la actuación del servicio público debe dar respuesta a las demandas y necesidades de la ciudadanía; para lo cual tendrá que adaptarse y ser un fiel reflejo de los múltiples caracteres y necesidades que presenta. De lo contrario estaríamos acudiendo a un servicio público restringido para un mínimo sector de la

---

5 Véase Protocolo núm. 26 sobre los servicios de interés general, adjuntado al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DOUE C 326, de 26 de octubre de 2012. En el artículo primero de este Protocolo también se mencionan entre los valores comunes de la Unión con respecto a los servicios de interés económico general: "el papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios; la diversidad de los servicios de interés económico general y la disparidad de las necesidades y preferencias de los usuarios que pueden resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales" (Unión Europea, 2012). También ver al respecto Rodríguez-Arana, J. (2005). Servicio Público y Derecho Comunitario Europeo. *Revista Catalana de Dret Públic*, (31), 375-398.

6 Ver al respecto Alenza García, J. F. (2019). Aproximación a un concepto jurídico de vulnerabilidad. En I. del Guayo Castiella, A. Fernández Carballal, *Los desafíos del derecho público en el siglo XXI: libro conmemorativo del XXV aniversario del acceso a la Cátedra del Profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz* (39 – 62). Instituto Nacional de Administración Pública. Ver al respecto Marcos del Cano, A. (Ed.). (2020). *En tiempos de vulnerabilidad. Reflexión desde los Derechos Humanos*. Dykinson, S.L. Véase Liedo Fernández, B. (2021). Vulnerabilidad. *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, (20), 242- 257.

población “invulnerable” e independiente, puesto que tampoco está en relación o contacto con personas vulnerables (niños, adolescentes, mayores, inmigrantes, personas con discapacidad, etc.); en definitiva, un sujeto inexistente.

Debemos recordar que la Administración pública ha de establecer mecanismos de apoyo y soporte a estos colectivos con demandas específicas; deben ser respuestas tan completas que permitan dar cabida a estas singularidades que conforman nuestra sociedad. La atención a la vulnerabilidad no es beneficencia ni debe transformar a los ciudadanos en víctimas, sino que es una muestra más del mandato constitucional que debe ejercer la Administración: la consecución del interés general.

En este estudio hemos optado por abordar el análisis de la respuesta de los servicios públicos ante la vulnerabilidad desde la perspectiva de dos derechos esenciales: el derecho al agua y el derecho a la educación. La elección de esta doble temática obedece a la necesidad de analizar un elemento del medio como es el agua, elemento esencial para la vida; junto a un elemento intrínseco al individuo como es la educación, esencial para el desarrollo de la personalidad. Son dos perspectivas diversas que permiten ofrecer una visión más completa de la actuación administrativa ante la vulnerabilidad.

## **2. DERECHO A LA EDUCACIÓN Y SERVICIO PÚBLICO: GARANTÍA DE UN DERECHO FUNDAMENTAL PARA COLECTIVOS VULNERABLES**

El derecho a la educación es un derecho fundamental, y la CE lo regula en los siguientes términos:

1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.
6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.
7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.
8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.
9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.
10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca (art. 27).

Como se afirma en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de Educación (LOE).

La Ley 14/1970, General de Educación y de Financiamiento de la Reforma Educativa, y la Ley Orgánica 8/1985, reguladora del Derecho a la Educación, declaraban la educación como servicio público. La Ley Orgánica de Educación sigue y se inscribe en esta tradición. El servicio

público de la educación considera a esta como un servicio esencial de la comunidad, que debe hacer que la educación escolar sea asequible a todos, sin distinción de ninguna clase, en condiciones de igualdad de oportunidades, con garantía de regularidad y continuidad y adaptada progresivamente a los cambios sociales. El servicio público de la educación puede ser prestado por los poderes públicos y por la iniciativa social, como garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la libertad de enseñanza (2006)<sup>7</sup>.

Vamos a analizar la educación desde una doble perspectiva, tanto desde el punto de vista de la vulnerabilidad como del nivel educativo, porque consideramos que presentan caracteres y matices que hacen necesaria esta individualización. En primer lugar, nos vamos a focalizar en la enseñanza básica y obligatoria, y en las limitaciones que presenta el servicio público para atender a las necesidades específicas de las personas con discapacidad. Y, a continuación, vamos a abordar las dificultades de acceso a la enseñanza postobligatoria de las personas con dificultades o limitaciones económicas. Asimismo, abordaremos el primer estudio desde el análisis jurisprudencial, mientras que para el segundo se toma como referencia una Resolución del Síndic; de esta forma también consideramos que se enriquece el análisis porque se refleja una mayor diversidad en las perspectivas sobre el servicio público y su aplicación a la educación.

## **2.1. Necesidades Educativas Especiales y Servicio Público**

En esta materia hemos optado por analizar la sentencia del Tribunal Supremo 1976/2017<sup>8</sup>, donde se analizan los requisitos que deben tomarse en consideración para realizar un cambio de modalidad de escolarización de un alumno con necesidades educativas especiales, desde un centro ordinario hacia un centro de educación especial; el supuesto concreto es el caso de un menor que padece trastorno de espectro autista (TEA), y cuyos padres no estaban de acuerdo en este cambio a un centro de educación especial que había decidido la administración competente, en este caso la autonómica. Es de interés este pronunciamiento en cuanto nos aclara y sintetiza cuál es el régimen de referencia y la interpretación del marco normativo que ha realizado tanto el Tribunal Constitucional como el propio Tribunal Supremo; especificando cuáles son las obligaciones que corresponde a la Administración pública en estos supuestos.

Se constata con estos pronunciamientos que se ha producido una evolución en el modelo de ejercicio del derecho a la educación de las personas con discapacidad, como señala Fernández Rodríguez:

(...) la nueva visión del derecho a la educación, desde los postulados del paradigma social y de derechos humanos, desemboca en el modelo de la inclusión e integración, que exige que estas personas realicen los procesos de enseñanza-aprendizaje en centros ordinarios, con apoyos si resultan necesarios y con ajustes razonables. Como afirma la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, su marginación y exclusión de la educación no es el resultado de su incapacidad para aprender, sino de la insuficiente formación del profesor o de la inaccesibilidad de las aulas. Queda así patente que desde esta nueva perspectiva las condiciones ambientales son las que actúan como barreras para el pleno ejercicio de este derecho (2019, p. 68).

En lo que respecta al marco normativo la sentencia pone en relación el ya citado artículo 27 de la CE con el artículo 14 y el derecho fundamental a la igualdad, desarrollados en los artículos 73 a 75 de la LOE (2006); además de la aplicación conjunta de los artículos 9.2 y 49 CE que exigen a los poderes

---

7 Véase en Alonso-Olea García, B. y Medina González, S. (2021). *Derecho de los servicios públicos sociales*. Aranzadi Thomson Reuters.

8 Sentencia 1976-2017 (2017, 14 de diciembre). Tribunal Supremo (José Luis Requero Ibáñez).

públicos que remuevan los obstáculos que impidan o dificulten la integración social y laboral de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, y procuren su integración<sup>9</sup>.

El Tribunal Constitucional se pronunció en los siguientes términos en la STC 10/2014, de 27 de enero:

De la normativa anterior se desprende como principio general que la educación debe ser inclusiva, es decir se debe promover la escolarización de los menores en un centro de educación ordinaria, proporcionándoseles los apoyos necesarios para su integración en el sistema educativo si padecen algún tipo de discapacidad. En definitiva, la Administración educativa debe tender a la escolarización inclusiva de las personas discapacitadas y tan sólo cuando los ajustes que deba realizar para dicha inclusión sean desproporcionados o no razonables, podrá disponer la escolarización de estos alumnos en centros de educación especial. En este último caso, por respeto a los derechos fundamentales y bienes jurídicos afectados, en los términos que hemos expuesto anteriormente, dicha Administración deberá exteriorizar los motivos por los que ha seguido esta opción, es decir por qué ha acordado la escolarización del alumno en un centro de educación especial por ser inviable la integración del menor discapacitado en un centro ordinario.<sup>10</sup>

Sobre la base de estas referencias normativas, tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo se han pronunciado, y en esta sentencia se sintetizan los criterios en casos de escolarización de alumnos en centros de educación especial en lugar de centros ordinarios; criterios que son una guía de cómo la Administración ha de ejercer esa labor de servicio público y garantizarlo para las personas con necesidades educativas especiales. En primer lugar, considera el Tribunal Supremo, en la sentencia 1976/2017 del 14 de diciembre, que los alumnos con TEA se encuentran en una posición inicial de desigualdad, porque están amparados

(...) por una exigencia cualificada desde el punto de vista constitucional: la del derecho a la educación del artículo 27 reforzada por el principio de protección de los discapacitados que enuncia en su artículo 49 más el mandato del artículo 9.2 de remover los obstáculos a una plena igualdad.

Es de gran interés esta afirmación porque da la vuelta a la situación, que reconoce que es al inicio desigual, y sitúa a estas personas en una posición reforzada frente al resto de ciudadanos. Y es una consecuencia directa de la aplicación del texto constitucional que obliga a un esfuerzo especial de la Administración y un refuerzo a la atención en el servicio público a la educación, en la garantía del derecho fundamental a la educación, para las personas con discapacidad.

---

9 Debemos recordar que actualmente se encuentra en tramitación un proyecto de reforma del artículo 49 CE, y la redacción propuesta es la siguiente: "1. Las personas con discapacidad son titulares de los derechos y deberes previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad real y efectiva, sin que pueda producirse discriminación; 2. Los poderes públicos realizarán las políticas necesarias para garantizar la plena autonomía personal e inclusión social de las personas con discapacidad. Estas políticas respetarán su libertad de elección y preferencias, y serán adoptadas con la participación de las organizaciones representativas de personas con discapacidad en los términos que establezcan las leyes. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y niñas con discapacidad; 3. Se regulará la especial protección de las personas con discapacidad para el pleno ejercicio de sus derechos y deberes; 4. Las personas con discapacidad gozan de la protección prevista en los tratados internacionales ratificados por España que velan por sus derechos" (Congreso de los Diputados, 2021, p. 6). Ver al respecto Congreso de los Diputados. (2021). Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, por la que se reforma la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

10 Sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia, en especial la Sentencia 10/2014, de 27 de enero, tanto en lo que respecta a la opinión mayoritaria como al contenido del voto particular, ver Ruiz Dorado, M., y Zambrana Vázquez, D. (2019). El derecho a la educación de las personas con discapacidad: la experiencia de México y España. En E. Belda (Dir.), *Derecho a la educación de las personas con discapacidad* (pp. 13-57). Tirant lo Blanch.

Y, en consecuencia, se exige a la Administración que disponga de medios, tanto personal cualificado como instalaciones habilitadas y adaptadas, así como una programación que prevea las necesidades educativas específicas que este alumnado necesita; y, también, ha de justificar por qué estos refuerzos no se pueden prestar en los centros ordinarios. Además, la sentencia nos aclara cómo debe la Administración motivar la escolarización en un centro de educación especial para que sea acorde al texto constitucional; y nos indica que los informes deben atender a las peculiaridades de cada caso y fundamentar por qué supone una carga desproporcionada para la Administración la escolarización en un centro ordinario con los apoyos precisos.

Concluye el Tribunal que existe un mandato constitucional y legal dirigido a los poderes públicos para conseguir la inclusión social de personas con disfunción o trastorno de conducta, que sería un objetivo de política social, que se complementa con el fin de integración en el sistema educativo; entendemos que la referencia habría que extenderla a cualquier tipo de discapacidad que pudiera interferir en la integración social y educativa de las personas. En consecuencia, la administración debe disponer de los medios suficientes para garantizar la integración en el sistema educativo ordinario y sólo tras agotar todas las vías para esa integración, un trato distinto se encontraría justificado.

Corresponde recordar que en el año 2020 la LOE sufrió una importante reforma que también afectó a la regulación del alumnado con necesidades educativas especiales<sup>11</sup>. Destacamos la inclusión de una referencia específica a los recursos del sistema educativo para la detección precoz de los alumnos con necesidades educativas especiales y para que puedan alcanzar los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos; a lo que se añade un mandato directo para las Administraciones educativas que dotarán a este alumnado del “apoyo preciso”. Novedades de la regulación educativa que plasman y concretan en la legislación específica las previsiones constitucionales para el alumnado con necesidades educativas especiales. La escolarización de este alumnado se rige por el principio de normalización e inclusión; garantizando que sólo se llevará a cabo en las unidades o centros de educación especial cuando sus necesidades no puedan ser atendidas en los centros ordinarios.

Por tanto, nos encontramos con una cobertura legal muy clara para los criterios previstos en la jurisprudencia analizada. Asimismo, es de gran interés poner de relieve el procedimiento mediante el cual la Administración va a identificar y valorar las necesidades educativas de este alumnado; un procedimiento en el que profesionales especializados deben identificar y valorar estas necesidades, y donde se integra a la familia, que habrá de ser oída e informada. Pero la Ley va más allá porque, si bien remite a las Administraciones educativas la regulación de los procedimientos para resolver las discrepancias surgidas, el fin último es garantizar el interés superior del menor y la voluntad de las familias que prefieran el régimen más inclusivo. Además, se especifica que la Administración debe adaptar las condiciones de realización de las pruebas, proporcionar los recursos y apoyos complementarios, y las atenciones educativas específicas derivadas de discapacidad o trastornos.

Estos principios también se encuentran presentes en el borrador de Decreto de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) que ha elaborado el Ministerio de Educación y remitido a las Comunidades Autónomas. Donde está previsto que la escolarización del alumnado con diversidad funcional y necesidades educativas especiales se rija por los principios de normalización e inclusión, garantizando la no discriminación y la igualdad efectiva en el acceso y permanencia en el sistema educativo. En la misma línea se pronuncia el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social donde se impone a la Administración la obligación de garantizar un sistema educativo inclusivo en todos los niveles educativos, y donde se incide en el carácter excepcional de la escolarización de este alumnado en centros de educación especial<sup>12</sup>. En

---

11 Ver al respecto Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE), BOE núm. 340, de 30 de diciembre de 2020.

12 Véase Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. BOE núm. 289, de

definitiva, la Administración pública ha de remover todos los obstáculos para garantizar el ejercicio de un derecho fundamental como es la educación; y con el añadido de que la educación es el instrumento para el ejercicio y disfrute de la autonomía e independencia, y el desarrollo pleno del resto de derechos.

## 2.2. Formación Profesional: Servicio Público Vs. Oferta Privada

Estas referencias al servicio público en materia educativa vamos a completarlas con otro elemento de exclusión para el ejercicio pleno de este derecho, la exclusión por razón socioeconómica. Y vamos a analizarla desde las últimas noticias que reflejan cómo cerca de 18.000 jóvenes no han sido aceptados para estudiar un grado superior de formación profesional (FP) durante el curso 2020/21 en la Comunidad de Madrid porque la oferta pública de plazas es insuficiente<sup>13</sup>. En idénticos términos nos encontramos con la falta de oferta pública de plazas para FP en la Cataluña, donde la situación extrema ha llevado al Síndic a emitir una Resolución<sup>14</sup>.

Esta situación se enmarca en una tendencia que se acrecienta desde hace una década, y donde todos los años se reciben quejas por la falta de plazas disponibles para cursar formación profesional. Es una consecuencia directa de la coyuntura económica y también de una tendencia creciente a la mayor empleabilidad de los ciclos formativos frente a los titulados superiores; además, cabe destacar que la demanda de profesionales con estas titulaciones es desigual en todo el territorio nacional, siendo las Comunidades de Cataluña, Madrid y País Vasco donde se concentran más de la mitad de las ofertas<sup>15</sup>. Para completar el contexto debemos añadir que uno de los grandes problemas estructurales del sistema educativo español es el abandono educativo prematuro, que se sitúa en el 16%, superando en gran medida la media de la Unión Europea, que no alcanza el 10%; en el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Cataluña también se sobrepasa la media nacional, alcanzando el 17,4%.

El potencial de la FP en nuestro país no ha pasado desapercibido a los fondos de inversión de capital riesgo, que están invirtiendo en la oferta privada de estos estudios. Es significativo que en la última década se ha multiplicado por diez el número de estudiantes que cursan FP en centros privados. Puesto que hemos focalizado nuestra atención en la situación extrema que están sufriendo los preinscritos en estudios de FP en la Comunidad Autónoma de Cataluña y Madrid, debemos destacar que el porcentaje de estudiantes en esta etapa formativa que está cursando sus estudios en centros privados ascienden al 41% en Madrid y al 33% en Cataluña. A estos datos debemos añadir

---

3 de diciembre de 2013.

- 13 Ver al respecto Martín, J. (9 de agosto de 2021). Jóvenes sin plaza pública de FP en Madrid: Si no puedes pagar un privado, te obliga a hacer un año sabático o trabajar. *Noticias RTVE*. <https://www.rtve.es/noticias/20210809/jovenes-sin-plaza-publica-fp-madrid/2155732.shtml>
- 14 Ver Resolución del expediente AO-00167/2021, relativa a la falta de oferta suficiente de ciclos formativos de grado medio en el proceso de admisión correspondiente al curso 2021/2022. [https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8045/Resoluci%C3%B3%20FP-rev\\_CAST.pdf](https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8045/Resoluci%C3%B3%20FP-rev_CAST.pdf)
- 15 Según los datos recogidos en el Informe Infoempleo Adecco: Oferta y Demanda de Empleo en España, en 2020 la Formación Profesional fue la formación más demandada en España, con un 41,3% de las ofertas de empleo. De esta forma se consolida la demanda de estas titulaciones, superando la ya elevada cifra del 38,8% alcanzada en 2019 y colocándose por delante de la formación universitaria. Siguiendo este Informe, el Grado Medio de FP es el que ha tenido mejor evolución, exigiéndose en el 18,5% de las ofertas; mientras que el Grado Superior de FP se ha demandado 0,7 puntos porcentuales menos y está presente en el 22,7% de las vacantes. En lo que respecta a las ramas con más éxito, Administración y Gestión (13,7%) sigue siendo la FP más demandada en las ofertas de empleo, seguidas de Electricidad y Electrónica (8,9%), Instalación y Mantenimiento (6,3%), Fabricación Mecánica (5,7%), e Informática y Comunicaciones (3,8%). Véase en Instituto Grupo Adecco. (2021). Informe Infoempleo Adecco: Oferta y Demanda de Empleo en España, XXIV edición Adecco.

que estas dos Comunidades son las únicas que tienen tasas para estudiar ciclos superiores de FP en centros públicos, con un coste de 360 euros en Madrid y de 400 euros en Cataluña.<sup>16</sup>

Es evidente que, ante la dejadez del sector público, es el sector privado quien está dando respuesta a estos niveles educativos; por tanto, sólo aquellas personas que pueden hacer frente a las matrículas y mensualidades impuestas por los centros privados van a poder acceder a una oferta educativa que está coartada desde el ámbito público.

### 2.2.1. Iniciativas de La Unión Europea y Marco Normativo Nacional

El Pilar Europeo de Derechos Sociales recoge un conjunto de principios y derechos esenciales para “el buen y justo funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar de la Europa del siglo XXI”. Y en este texto, adoptado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, se reconoce el derecho a una educación, formación y aprendizaje permanentes inclusivos y de calidad, como instrumentos para participar plenamente en la sociedad y en el mercado laboral. También se hace hincapié en el fomento de la igualdad de trato y de oportunidades en relación con el empleo, la protección social, la educación y el acceso a bienes y servicios a disposición del público; fomentando la igualdad de oportunidades de los grupos infrarrepresentados.

A nivel de la Unión Europea la apuesta por la FP es clara, y desde el Consejo se ha recomendado a los Estados que desarrollen una política en materia de educación y formación profesional que impulse la inclusión y la igualdad de oportunidades y favorezca la consecución de la resiliencia, la equidad social y la prosperidad; todo ello dotando a los jóvenes, pero también a los adultos, de las capacidades y conocimientos que les permitan mejorar en el mercado laboral<sup>17</sup>. Y con un calendario con fecha límite en 2025 para que el porcentaje de titulados de educación y formación profesional (EFP) alcance al menos el 82%, más de la mitad de los titulados se hayan beneficiado del aprendizaje en el trabajo durante sus estudios, y el 8% se haya podido beneficiar de programas de movilidad en el extranjero. Objetivos muy ambiciosos que a nivel nacional contrastan con una realidad donde ni siquiera los jóvenes y adultos interesados pueden iniciar sus estudios de formación profesional.

Desde el Consejo se recuerda el potencial de la EFP para la promoción de igualdad de oportunidades, reconociendo el carácter inclusivo y accesible de sus programas para los grupos vulnerables; citando expresamente a las personas con discapacidad, las personas poco cualificadas o con un nivel bajo

---

16 Es evidente que el sector privado es consciente de la creciente demanda formativa en FP y son destacados los inversores tanto nacionales como internacionales que están apostando por empresas dedicadas a este tipo de formación. Los datos ponen de relieve que es la iniciativa privada la que está canalizando esta demanda ante las limitaciones de la oferta pública. A este respecto, véase Aunión, JA, & Martín-Arroyo, J. (18 de septiembre de 2021). Los fondos de inversión buscan negocio en la FP ante la escalada de demanda y la escasez de plazas. *El País*. <https://elpais.com/educacion/2021-09-18/los-fondos-de-inversion-buscan-negocio-en-la-fp-ante-la-escalada-de-demanda-y-la-escasez-plazas.html>

Según los datos ofrecidos en esta noticia, en 2018 el fondo español Queka Real Partners adquirió el 51% de la empresa andaluza Medac, una red de 30 centros de FP, y en 2021 el fondo estadounidense KKR ha comprado la compañía entera por 200 millones, lo que ha multiplicado su valor por siete en solo tres años; este mismo fondo también ha adquirido MasterD, especializada en preparación de oposiciones y cursos de FP, y el Instituto Técnico de Estudios Profesionales (ITEP).

17 Ver al respecto Consejo de la Unión Europea. (24 de noviembre de 2020). Recomendación de 24 de noviembre de 2020, sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia. DOUE de 2 de diciembre de 2020, 2020/C 417/01.

Cabe recordar que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho a la educación y el acceso a la formación profesional y continua; y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas establecen como fecha límite el año 2030 para que se garantice el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior asequible y de calidad, incluida la enseñanza universitaria, y un aumento considerable del número de jóvenes y adultos que posean las capacidades necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo digno y el emprendimiento.

de capacidades, las minorías, las personas de origen migrante y aquellas con menos oportunidades por su localización geográfica o su situación socioeconómica desfavorecida. Igualmente, se incide en la implantación de medidas específicas y de formación flexibles para favorecer el paso hacia el mercado de trabajo y la prevención del abandono temprano del sistema educativo.

De gran interés nos resultan las referencias a las posibilidades de las plataformas de aprendizaje digital como herramienta para favorecer la accesibilidad a la EFP de los grupos vulnerables y las personas de zonas rurales o remotas. Queremos reseñar esta medida porque en Cataluña se ha presentado a la formación *on line* como la solución para dar cabida a la alta demanda de matriculaciones en la formación profesional. Es interesante porque se está empleando esta vía como un medio para tratar de paliar la deficiente oferta, no como una vía para acercar la FP a colectivos que quedarían al margen en un modelo de enseñanza presencial. La cuestión que podemos plantearnos es si de esta forma no se está creando un colectivo que, ante la incapacidad de la Administración de ofrecerle un modelo de enseñanza presencial tradicional emplea la enseñanza *on line* como alternativa provisional y transitoria; en definitiva, parece que se está creando un colectivo de segunda categoría que no ha podido acceder al sistema original y al que se ofrece un paliativo para tratar de cubrir un problema de ausencia de plazas sin actuar en el origen: la falta de planificación e inversión en este modelo educativo.

La formación *on line* es, sin duda, una vía para acercar la formación a colectivos para los que la presencialidad es un hándicap para su formación, pero consideramos que no es la vía para responder a una alta demanda de la FP. Y en el caso de los colectivos vulnerables, sería necesario realizar un estudio de sus necesidades puesto que en muchos casos será la presencialidad la vía más adecuada para su formación. En definitiva, consideramos que la formación *on line* es un complemento que no debe suplir las deficiencias estructurales de la oferta educativa.

Para centrar la materia en la situación de nuestro país corresponde acudir al marco normativo regulador de este tipo de enseñanzas, por lo que en primer lugar nos remitiremos a las referencias de la LOE. Esta norma define la FP como:

(...) el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica. Incluye las enseñanzas propias de la formación profesional inicial, las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores, así como las orientadas a la formación continua en las empresas, que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales (art. 39.1).

Especialmente significativas son las referencias de la Ley a los fines, que serían:

(...) preparar al alumnado para la actividad en un campo profesional y facilitar su adaptación a las modificaciones laborales que pueden producirse a lo largo de su vida, contribuir a su desarrollo personal y al ejercicio de una ciudadanía democrática y pacífica, y permitir su progresión en el sistema educativo, en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida (art. 39.2).

En definitiva, estas enseñanzas están especialmente diseñadas para que cualquier ciudadano pueda no sólo progresar en el sistema educativo tras su etapa de formación obligatoria, sino también reintegrarse en el mismo para poder adaptarse a los cambios laborales que le requieran una nueva cualificación. Y son estos objetivos, los esenciales de la FP, los que no se están cumpliendo; porque las cifras muestran cómo se expulsa del sistema educativo a todos aquellos aspirantes que se quedan sin plazas y se dificulta el retorno a la enseñanza a aquellas personas interesadas en retomar sus estudios a través de la FP. Asimismo, y para el caso de los ciclos formativos de grado medio, que son los más afectados por el bajo volumen de oferta pública, la Ley dispone que contribuirán a:

(...) ampliar las competencias de la enseñanza básica adaptándolas a un campo o sector profesional que permita al alumnado el aprendizaje a lo largo de la vida, a progresar en el sistema educativo, y a incorporarse a la vida activa con responsabilidad y autonomía (art. 40.3).

En el articulado de la LOE también se incorporan mandatos específicos a las Administraciones públicas, así se establece que habrán de desarrollar un sistema de orientación profesional ajustado y eficaz, que fomente la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y contribuya a la consideración de todo tipo de opciones formativas y profesionales. Referencias que se completan con una obligación específica dirigida al Gobierno, que habrá de promover "(...) la transferencia de innovación y experiencias de éxito, y el avance de la calidad de las enseñanzas de formación profesional" (art. 42, apartados 9 y 10).

A nivel de la Administración General del Estado son de sobra conocidas las deficiencias del sistema de formación profesional; en este contexto, en 2020 se presentó el Plan de Modernización de la Formación Profesional, donde se preveía la ampliación de 200.000 plazas hasta 2023 para hacer frente al incremento de la demanda en estas enseñanzas. En este Plan se reconocía la gran disparidad existente entre los datos españoles y la media europea en materia de FP, existiendo en nuestro país una gran escasez de profesionales cualificados. De otro lado, se incluye la ampliación de la oferta de FP para la población activa, tanto empleados como desempleados; se incrementaría el nicho de personas a los que se dirigía esta línea específica para la FP, para lo que se contaría con la colaboración de las administraciones educativas y laborales autonómicas, las Cámaras de Comercio, y las organizaciones sindicales y profesionales. Llamativa es la voluntad de ampliar el objetivo poblacional de estas enseñanzas cuando la realidad está demostrando que la ausencia de plazas es un problema estructural y reiterativo.

Con fecha de 7 de abril de 2022, se aprobó la Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional, que aspira a dotar de un marco normativo actualizado y completo que permita potenciar la FP en nuestro país. En su Preámbulo se recuerda la importancia de garantizar la cohesión social y territorial, para que las oportunidades que genera el sistema de FP pueden llegar al conjunto de la población y del territorio. Como elemento central de este texto debemos destacar que los destinatarios de las ofertas de FP son los jóvenes a partir de los 15 años y la población adulta. Es decir, se consagra definitivamente y mediante norma con rango de ley la evolución de la FP como una vía de formación continua y adaptación de las competencias y capacidades a lo largo de toda la vida.

Entre los principios generales que marcan el desarrollo del sistema de FP, la Ley enumera el desarrollo personal y profesional de la persona y mejora continua de su cualificación profesional a lo largo de su vida; la garantía a todas las personas, en condiciones de equidad e igualdad, de una FP de calidad en diferentes modalidades y una cualificación y recualificación permanentes con arreglo a itinerarios diversificados, satisfaciendo sus necesidades formativas a medida que se producen y atendiendo a sus circunstancias personales, sociales y laborales; centralidad de la persona, potenciando el máximo desarrollo de sus capacidades y contribuyendo a superar toda discriminación por razón de nacimiento, origen nacional o étnico, sexo, discapacidad, vulnerabilidad social o laboral, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; y la calidad, eficacia, eficiencia, coordinación y transparencia en la gestión de los recursos públicos y en la evaluación de sus resultados<sup>18</sup>.

Uno de los pilares para garantizar el cumplimiento de los citados principios es la planificación, programación y coordinación de la oferta de FP, la Ley establece un claro mandato a las Administraciones competentes, en este caso las CCAA, para que la oferta sostenida con fondos públicos permita la

---

18 Ver Art. 3, apartados a), d), h) y p) de la Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional.

adecuada atención de las necesidades de cualificación de la población, además de la optimización y eficacia de los recursos públicos. Para la realización de esta programación las Administraciones autonómicas habrán de tomar en consideración las demandas de formación de la ciudadanía y la realidad socioeconómica del territorio, entre otros elementos. Y la norma va un paso más allá, porque las Administraciones competentes deben atender de forma específica a dos sectores: menores de 21 años incorporados al mercado laboral, que puedan acceder a una oferta de formación de Grado C o D de nivel 2; y aquellas personas sin titulación correspondiente a la educación secundaria postobligatoria, que puedan obtener una titulación de técnico de FP<sup>19</sup>.

### **2.2.2. La Resolución del Síndic sobre la falta de oferta suficiente de ciclos formativos de grado medio**

A nivel nacional debemos destacar que también el Defensor del Pueblo inició en septiembre de 2021 actuaciones de oficio con la Comunidad Autónoma de Madrid y la Generalitat de Cataluña para que le facilitaran los datos oficiales sobre el número de plazas ofertadas, así como las previsiones para nivelar la oferta y la demanda. El Alto Comisionado de las Cortes Generales ha emitido un comunicado en el que manifestaba que se han generado unas expectativas falsas en las campañas de impulso a la formación profesional, puesto que no se han incrementado ni los grupos ni el profesorado. El Defensor califica de problema estructural las deficiencias entre el número de plazas y las necesidades del mercado laboral, por lo que estima que la única vía es una correcta planificación de la oferta pública que permita dar respuesta a las demandas existentes<sup>20</sup>.

En estas valoraciones debemos destacar que el Defensor del Pueblo vincula directamente el abandono del sistema educativo y el riesgo de exclusión social con la imposibilidad de miles de jóvenes de acceder a la formación profesional, y la causa se encuentra en las ya manifiestas limitaciones de la enseñanza profesional pública y la ausencia de becas o ayudas para cursar estos estudios en el sector privado. Pone sobre la mesa el Alto Comisionado un elemento clave y característico de estos estudios como es la oportunidad que suponen, ante la alta tasa de paro juvenil, para reintegrar en el sistema educativo a un elevado número de jóvenes y, de esta forma, favorecer su acceso en el mercado de trabajo.

A fin de contextualizar la Resolución del Síndic que analizamos corresponde recordar que el Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce entre las competencias del Síndic de Greuges la supervisión de la actividad de la Administración de la Generalitat, la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma, la de las empresas privadas que gestionan servicios públicos o realizan actividades de interés general o universal o actividades equivalentes de forma concertada o indirecta y la de las demás personas con vínculo contractual con la Administración de la Generalitat y con las entidades públicas dependientes de ella<sup>21</sup>. Asimismo, en la Ley que desarrolla esta figura se especifica que el Síndic vela por la protección y la defensa de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, por el Estatuto y por las correspondientes normas de desarrollo, así como por la protección y la defensa de los derechos de los niños y de los adolescentes reconocidos por la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño y por la legislación sobre la infancia y la adolescencia, y para el cumplimiento de estas funciones tendrá competencia para investigar y resolver las quejas que se le presenten.<sup>22</sup>

---

19 Ver Art. 24 de la Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional.

20 Véase Ávila Rodríguez, C. (2016). La protección de los derechos sociales de los colectivos vulnerables: el papel de los Comisionados Parlamentarios. En I. González Ríos (Dir.), *Derechos sociales y protección de colectivos vulnerables* (pp. 91-158). Tirant lo Blanch.

21 Ver Art. 78 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

22 A mayor profundidad, véase Art. 4 de la Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges, DOGC núm. 5536, de 30 de diciembre de 2009.

En el caso de la Resolución del Síndic el punto de partida son las numerosas quejas recibidas por la limitada oferta de plazas de ciclos formativos de grado medio para el curso 2021/22. En la Comunidad Autónoma de Cataluña ha existido un exceso de 14.788 solicitudes en relación a la oferta inicial para el curso 2021/22. Si bien los datos no son definitivos por las distintas variantes que se presentan a lo largo del proceso de preinscripción hasta la matriculación definitiva, la realidad es que el Síndic ha detectado tres grupos de estudiantes sin plaza que son especialmente vulnerables. El primero de ellos estaría constituido por el estudiantado que finalizó en el curso 2020/21 los estudios de enseñanza secundaria obligatoria y a los que no se garantiza la continuidad de su trayectoria formativa; mientras que a sus compañeros/as que optaron por el Bachillerato no se les presenta este problema. En segundo lugar, el alumnado que durante el curso 2020/21 participó en programas de nuevas oportunidades, ante sus dificultades de escolarización, y que tampoco puede continuar con su formación. Y, en último lugar, los menores de 24 años que habiendo abandonado el sistema educativo sin haber obtenido su graduado en enseñanzas secundarias postobligatorias deciden volver al sistema educativo, pero a los que la ausencia de plazas impide retomar sus estudios.

El Síndic analiza los elementos básicos que están ocasionando un incumplimiento de la provisión universal en los estudios de FP. A nivel autonómico, recuerda el Síndic que el Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 dispone que "todas las personas tienen derecho a la formación profesional y a la formación permanente, en los términos que establecen las leyes"<sup>23</sup>. Mientras que la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación de la Comunidad Autónoma de Cataluña, regula las enseñanzas no obligatorias, pero de provisión universal, entre las que se encuentra la FP de grado medio; existiendo una obligación de la Administración de garantizar el acceso de cualquier persona a las enseñanzas de FP. El Síndic pone de manifiesto que este acceso universal no se cumple en la práctica, como se refleja en las quejas presentadas por los estudiantes sin plaza garantizada en este curso académico. A nivel estatal, la LOE establece que las Administraciones educativas deben promover las medidas necesarias para ofrecer a todas las personas la oportunidad de acceder a las enseñanzas de FP.<sup>24</sup>

La Resolución se pronuncia sobre la falta de garantías de continuidad formativa para el alumnado escolarizado en las enseñanzas obligatorias y en los programas de formación e inserción (PFI).<sup>25</sup>

En aplicación del marco normativo vigente, que prevé como criterio de prioridad el expediente académico, y en un contexto como el actual de falta de provisión universal, las personas que optan por retomar la formación para obtener una nueva cualificación o mejorar su empleabilidad, a pesar de estar fuera del sistema educativo y de tener estudios de formación profesional ya completados, pueden tener un acceso prioritario excluyendo al alumnado que quiere continuar sus estudios tras finalizar la educación secundaria obligatoria. De esta forma se está excluyendo a un alumnado que está interesado en continuar su formación, pero que es expulsado por el sistema educativo, mientras que los compañeros que opten por continuar su formación en bachillerato no sufrirán esta situación.

En lo que respecta a la presencialidad recuerda el Síndic que la pandemia ha obligado en los dos últimos cursos a limitarla, obligando a un sistema *on line* completo o bien al sistema híbrido. Y en la

---

23 Ver Art. 21 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

24 Ver Art. 69 Ley Orgánica de Educación.

25 El Departamento de Educación de la Generalitat define los programas de formación e inserción (PFI) como programas voluntarios y dirigidos "(...) a los jóvenes que cumplan como mínimo 16 años de edad y como máximo 21 en el año de inicio del programa, que hayan dejado la educación secundaria obligatoria (ESO) sin obtener el título y que, en el momento de iniciar los programas, no sigan estudios en el sistema educativo ni participen en otras acciones de formación. La finalidad de estos programas es proporcionar a estos jóvenes la posibilidad de incorporarse de nuevo al sistema educativo para continuar estudios de formación profesional. Asimismo deben facilitar el aprendizaje imprescindible para acceder al mercado de trabajo con mejores posibilidades de obtener un empleo cualificado y duradero" (p. 1). Departamento de Educación de la Generalitat. (s. f.). *Programas de formación e inserción (PFI)*. [http://www.gencat.cat/ensenyament/eac/pdf/PFI\\_ES.pdf](http://www.gencat.cat/ensenyament/eac/pdf/PFI_ES.pdf)

Resolución se constata que esta reducción de la presencialidad se traduce en un riesgo de incremento del abandono educativo prematuro. Situación especialmente significativa en el alumnado con más dificultades de escolarización y con menos predisposición a la vinculación con la institución escolar, y que finaliza las enseñanzas obligatorias o que cursa enseñanzas secundarias postobligatorias. Destacamos estas referencias porque la Generalitat, ante la limitación de la oferta educativa contactó con los alumnos que no habían podido obtener plaza en el grado medio o superior que querían para ofrecerles la posibilidad de cursar otro grado o bien que continuaran sus estudios a distancia mediante el Institut Obert de Catalunya. Debemos tener presente que la formación a distancia en la FP tiene por fin acercar el sistema educativo a aquellas personas que por cuestiones de trabajo, personales o familiares no pueden seguir su formación por la vía tradicional; pero no es una alternativa ante la escasez de oferta pública presencial. Por ello, esta referencia del Síndic a los riesgos que conlleva la formación a distancia en los sectores más vulnerables del alumnado que opta por la FP debería llevar a la Administración autonómica a reflexionar sobre vías reales para solucionar este problema estructural.

La FP constituye la opción mayoritaria de los grupos sociales desfavorecidos para continuar su formación, por su vinculación con el mundo laboral y su mayor nivel de empleabilidad. Por tanto, si se coarta y obstaculiza el acceso a esta vía formativa prevista en el sistema educativo público se estaría obstaculizando la principal vía de educación postobligatoria de los sectores más vulnerables de la ciudadanía; como señala la Resolución del Síndic, la FP “es un sector educativo estratégico a la hora de combatir el abandono escolar prematuro y los efectos del origen social en el acceso desigual a las enseñanzas postobligatorias”. En definitiva, si es precisamente esta vía formativa la que se desatiende desde el sector público potenciando el acceso a centros privados, se están comprometiendo las políticas educativas de continuidad en la formación, de mejora de la cualificación de la ciudadanía, de reducción en el abandono educativo prematuro y de recualificación y mejora de la empleabilidad en toda la ciudadanía, pero de forma significativa en los colectivos vulnerables; en estos casos sería el alumnado con dificultades económicas quien no podría acudir a la oferta privada para continuar con su ciclo educativo.

La deficiente planificación de la Administración educativa es uno de los principales elementos sobre los que se pronuncia la Resolución objeto de análisis. Son varios los condicionantes que han coadyuvado para que durante el curso académico 2021/22 en la Comunidad Autónoma de Cataluña se incrementara la demanda en un 23% con respecto al curso anterior. El Síndic analiza los datos demográficos, económicos y el cambio de tendencia en la valoración social de este tipo de estudios. En lo que respecta a los datos demográficos, nos encontramos con un incremento significativo en el número de estudiantes que cursan cuarto de ESO; una tendencia que se va a mantener en los próximos cuatro cursos. A lo que cabe añadir que la tasa de graduación de la ESO es cada vez más elevada, por lo que un mayor número de alumnos puede acceder a los ciclos formativos de grado medio. Desde el punto de la vista de la valoración social, la visión sobre la FP ha cambiado, cada vez más se valora su alto nivel de empleabilidad y buena parte de las familias apoyan la elección de sus hijos por la FP como primera opción y no como una vía residual durante su etapa formativa. Sin embargo, es la crisis económica donde fundamentalmente se encuentra la razón de ser de este incremento en la solicitud de plazas para la FP; la pandemia ha provocado un elevado incremento del paro juvenil. Esta situación conlleva que el alumnado escolarizado se mantenga en el sistema educativo porque no tiene posibilidades de acceso al mercado laboral; y también que retornen aquellos jóvenes que lo abandonaron de forma prematura por las oportunidades de trabajo<sup>26</sup>.

Estos condicionantes eran conocidos por la Administración en el momento de planificar la oferta académica para el curso 2020/21; además, son datos que reflejan la tendencia que desde hace

---

26 Ver al respecto Merino Pareja, R., Martínez García, J., Valls, O. (2020). Efectos secundarios y motivaciones de las personas jóvenes para escoger Formación Profesional. *Papers: Revista de sociología*, 105(2), 259-277.

varios años ya se viene asentando en la demanda de plazas para la FP. La cuestión es por qué la Administración no planificó de forma adecuada la respuesta que desde el sistema educativo público se ha de ofrecer a los estudiantes que quieren continuar o retomar su educación en los ciclos de FP. De hecho, es interesante el análisis que lleva a cabo el Síndic porque considera que el contexto actual es una oportunidad para revertir la elevada cifra de abandono educativo prematuro que existe en la Comunidad Autónoma de Cataluña. El incremento en la demanda de plazas de FP es positivo y desde esta perspectiva ha de ser asumido por la Administración, no es un obstáculo si no una vía para incrementar el nivel educativo de la población y, por ende, sus posibilidades de encontrar un empleo.

La realidad nos muestra que esta ausencia de planificación en tiempo y forma ha ocasionado que desde la Administración educativa se hayan tenido que improvisar soluciones que redundan en una clara merma de la calidad del sistema educativo, como el incremento de ratio o la creación inmediata de nuevos grupos, con las dificultades que ello ocasiona en los centros; además de las propuestas de enseñanza a distancia. Y de nuevo nos encontramos con una consecuencia directa de estas soluciones apresuradas, es la calidad del sistema educativo público la que se ve diezmada por la falta de planificación de la Administración competente. Y son, principalmente, los colectivos vulnerables que no pueden plantearse la posibilidad de acceder a la oferta privada de FP quienes van a sufrir un déficit como consecuencia de la incapacidad de la Administración para hacer frente a sus obligaciones.

La FP es una vía formativa que está muy vinculada a la inserción de los estudiantes en el mundo laboral, pero, ante todo, es un ciclo más de la formación de una persona y su principal finalidad es fomentar el máximo desarrollo de sus capacidades. El centro del sistema educativo en su conjunto es la persona, sus intereses, inquietudes y potencialidades; el mayor nivel de empleabilidad es una consecuencia de esta formación basada en el alumnado y no en la empresa. Esta premisa es esencial del conjunto del sistema educativo, pero es en el ámbito público donde aún debe quedar más patente. De ahí que la reflexión del Síndic resulta tan oportuna para relacionar el riesgo de abandono educativo con una oferta de plazas de FP que no responde a los intereses del estudiantado. Los datos ponen de manifiesto que para atender la demanda no cubierta en los ciclos formativos de grado medio se opta por dos vías: se deriva al bachillerato, o bien a otros ciclos con plazas vacantes o en los que sí es factible el incremento de la oferta. En la Resolución se analiza cómo el Departamento de Educación de la Generalitat expone que las plazas ofertadas responden a las necesidades del sistema productivo, y el Síndic recuerda que:

(...) el acceso al sistema educativo tiene valor por sí mismo como garantía del derecho de las personas al desarrollo personal y social y a la educación, más allá del retorno que dicho acceso pueda generar en el futuro a efectos de inserción laboral y de satisfacción de la demanda del sistema productivo (que también se debe considerar, pero no como principio superior).

Asimismo, entre las recomendaciones del Síndic se encuentra el refuerzo de los sistemas de orientación y acompañamiento del alumnado y, específicamente, de aquellos estudiantes que no pudieron acceder a los ciclos solicitados por falta de plazas.

En la Resolución se pide al Departamento de Educación que garantice plazas de ciclos formativos a todos los preinscritos en el proceso de admisión para el curso 2021/22, atendiendo con carácter preferente a la familia profesional solicitada. Y para ello solicita a la Administración que recurra a cualquiera de las vías: incrementos de ratio, apertura de nuevos grupos o de nuevos ciclos. Y para el curso 2022/23 hace un llamamiento directo a la necesidad de planificación, incrementando la oferta formativa en función del incremento de la demanda y consolidando de esta forma la tendencia de la FP; recuerda el Síndic la importancia de actuar con la suficiente previsión para no tener que acudir a soluciones de último minuto.

El último de los elementos analizados en la Resolución atiende a la desigual oferta en FP en las distintas comarcas catalanas, que supone una importante diferencia entre las oportunidades educativas de sus poblaciones. Los datos ponen de manifiesto cómo en aquellas comarcas que tienen una oferta más completa se obtienen mejores niveles de permanencia en el sistema educativo y también existe una mayor capacidad para hacer frente a las desigualdades sociales en el derecho a la educación. El Síndic recomienda que, en la medida de lo posible, se garantice la proximidad de la oferta como garantía del derecho a la educación; esta situación es de especial importancia en lo que respecta al alumnado más joven y donde la movilidad geográfica puede convertirse en un obstáculo insalvable para continuar con su formación.

### **3. DERECHO AL AGUA: LA PRESTACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO DE UN RECURSO ESENCIAL**

La Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció en su Resolución 64/292, de 28 de julio de 2010 el derecho al agua potable y al saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. Y el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) núm. 6 de Naciones Unidas tiene como meta el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos en 2030. Estos reconocimientos internacionales han sido claves para asentar este derecho y para iniciar una nueva etapa en la normativa comunitaria y nacional.

En nuestro texto constitucional no nos encontramos con un reconocimiento explícito del derecho al agua, si bien debemos partir de que el agua es un recurso esencial para la vida, y como tal supera la dimensión de prestación de un servicio y se enmarca en un núcleo mínimo inviolable existente en los derechos constitucionales de dimensión social; el derecho al agua es consustancial con la salud y el derecho a la vida. Como señala Rodríguez-Arana:

En realidad, la clave de toda esta cuestión se encuentra en la dignidad del ser humano, que es el canon desde el que plantear la cuestión. Para el Derecho en general, y por supuesto, y especialmente para el Derecho Público, la dignidad del ser humano es el principal pilar y fundamento de todas sus categorías e instituciones. Hasta tal punto es esto así que el propio Estado de Derecho entendido material y sustancialmente significa esencialmente que la dignidad de cada ser humano se levanta omnipotente y todopoderosa ante cualquier intento del poder público por lesionarla, conculcarla o laminarla. La dignidad del ser humano, su centralidad y capitalidad, que conforma indeleblemente es espacio de indisponibilidad del que disfrutaban los derechos fundamentales de la persona, también los sociales, justifica, como entendió tempranamente la jurisprudencia constitucional alemana, que el derecho de todo ciudadano a unos recursos materiales mínimos surge de la garantía de la dignidad humana contenida en el artículo 1.1 de la Ley Fundamental de Bonn (2015b, p. 54)<sup>27</sup>.

Ese mínimo vital de acceso al agua potable que ha de garantizarse a cualquier persona, pero con especial atención a los colectivos vulnerables, y que ha materializarse a través de un abastecimiento universal mínimo del agua de consumo humano<sup>28</sup>.

En España el derecho al agua se garantiza mediante la prestación del servicio público de abastecimiento y saneamiento, ejercido bien directa o indirectamente por la Administración pública, en concreto por el nivel municipal<sup>29</sup>. Si bien es verdad que, al igual que en otros países, la cobertura del servicio

27 De este mismo autor, véase Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2015a). *Derecho Administrativo y derechos sociales fundamentales*. Instituto Nacional de Administración Pública.

28 Véase Mellado Ruiz, L. (2019). El derecho humano al agua como mínimo vital en Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*, (103), 101-143.

29 Asimismo, debemos tomar en consideración que este derecho había sido reconocido a colectivos específicos; en este sentido cabe mencionar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, la Convención sobre los derechos del niño de 1989 y la Convención sobre los

urbano de agua potable es prácticamente universal, el problema es la asequibilidad, que se convierte en un hándicap para el acceso de los consumidores con bajos ingresos<sup>30</sup>.

El Texto Refundido de la Ley de Aguas, norma de referencia en la materia a nivel nacional, no reconoce de forma explícita este derecho; si bien dispone que el abastecimiento de agua a la población es el uso que goza de preferencia absoluta. También hace referencia la norma a la fijación de estructuras tarifarias que permitan atender las necesidades básicas a un precio asequible, si bien no especifica qué se considera una tarifa asequible ni introduce un suministro mínimo vital en caso de impago por circunstancias socioeconómicas<sup>31</sup>.

Según dispone el artículo 85 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) serán servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias<sup>32</sup>. Si ponemos este precepto en relación con el artículo 25 de la misma norma, nos encontramos con las siguientes previsiones:

1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo. 2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: (...) c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

En el articulado de la Ley también se determina que el abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado es uno de los servicios que los municipios deberán prestar en todo caso; especificando que para el caso de los municipios de población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la responsable de coordinar su prestación<sup>33</sup>.

---

derechos de las personas con discapacidad de 2006. A este respecto, ver Rodríguez Álvarez, A. (2018). El derecho al agua en el contexto internacional y en el ordenamiento jurídico interno español. *Revista de Derecho, Agua y Sostenibilidad*, 2, 12-13.

30 Véase García-Rubio, M. A., López-Ruiz, S., González-Gómez, F. (2019). Derechos humanos en España: Protección del derecho al agua en familias con problemas de asequibilidad por riesgo de pobreza y exclusión social. Análisis crítico para una reforma legal. *Agua y Territorio*, 13, 103-114.

31 Ver Art. 111 bis del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. BOE núm. 176, de 24 de julio de 2001.

32 Véase Molina Giménez, A. (2001). El servicio público de abastecimiento de agua en poblaciones. El contexto liberalizador. Tirant lo Blanch. Véase también Font i Llovet, T., Galán Galán, A. (2017). El debate sobre los servicios públicos locales: público y privado, la efectividad de los derechos sociales, autonomía y financiación. *Anuario del Gobierno Local*, (1), 11-43. Ver Zamora Roselló, M. R. (2016). La vulnerabilidad de la ciudadanía y de la Administración local ante el nuevo modelo de gobernanza. En I. González Ríos (Dir.), *Derechos sociales y protección de colectivos vulnerables* (pp. 217-242). Tirant lo Blanch.

33 En el art. 26 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE núm. 80, de 3 abril de 1985) se añade: "Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera. Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado. Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios".

Para conocer las últimas novedades en materia del derecho al agua vamos a partir del análisis de la normativa comunitaria, en concreto de la Directiva 2020/2184, 16 de diciembre de 2020, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano<sup>34</sup>. A fin de tomar consciencia de la relevancia de este texto es necesario que nos remitamos a sus antecedentes, la Unión Europea ya tenía una regulación en materia de aguas destinadas al consumo humano, la Directiva 98/83/CE, pero la ciudadanía presionó para incluir novedades de calado en este marco normativo. Y fue a través de la Iniciativa Ciudadana Europea Right2Water como se canalizaron las demandas que solicitaban avanzar en las medidas comunitarias. Los fines se centraron en garantizar el agua y su saneamiento en la Unión Europea, fomentar e impulsar la consecución de estas garantías más allá de las fronteras comunitarias, e impedir la liberalización de los servicios de agua; es decir, asegurar su suministro como servicio público esencial<sup>35</sup>.

Una de las consecuencias del movimiento Right2Water fue la Resolución del Parlamento de 8 de septiembre de 2015 sobre el seguimiento de la Iniciativa Ciudadana donde se hizo un llamamiento a los Estados miembros para que prestaran especial atención a las necesidades de los colectivos vulnerables. El paso determinante fue la adopción de la Directiva 2020/2184 que, con limitaciones, sigue la senda de las demandas trazadas por la citada Iniciativa. En los Considerandos de la norma comunitaria se solicita a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias para mejorar el acceso al agua de consumo de humano de los colectivos vulnerables y marginados. Y, si bien se reconoce la competencia estatal para concretar las personas que integrarán estos grupos a la vista de sus circunstancias, incide en la inclusión de los refugiados, las comunidades nómadas, las personas sin hogar y las culturas minoritarias, como los gitanos e itinerantes; en definitiva, origen étnico y circunstancias socioeconómicas como elementos que están marcando las limitaciones para acceder al agua de consumo humano en la Unión Europea. No se ofrece un catálogo cerrado de medidas para eliminar esta vulnerabilidad y garantizar el acceso al agua, pero sí se incluyen propuestas como la oferta de sistemas de suministro alternativos, dispositivos de tratamiento individuales, y la instalación de las infraestructuras necesarias para los campamentos<sup>36</sup>.

El grueso de la regulación se encuentra en el artículo 16, donde se impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas necesarias para mejorar o mantener el acceso de todos al agua de consumo humano, con especial atención a los colectivos vulnerables y marginados. Y es en este punto donde la Directiva también impone a los Estados una intervención mínima que habrá de comprender la identificación de las personas que no pueden acceder o tienen limitaciones para el acceso a las aguas destinadas al consumo humano, en particular los colectivos vulnerables y marginados y, además, identificar los motivos por los que carecen de este acceso. Asimismo, los Estados habrán de evaluar las posibilidades de mejorar el acceso de estos colectivos, informarles sobre las distintas opciones de conexión a la red de distribución o sobre los medios alternativos de acceso; y, una última referencia

---

Mientras que el art. 86.2 LBRL declara la reserva a favor de las Entidades Locales de una relación de actividades o servicios esenciales, entre los que se encuentra el abastecimiento domiciliario y la depuración de aguas.

34 Ver Directiva 2020/2184, 16 de diciembre de 2020, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (DOUE L 435, de 23 de diciembre de 2020).

35 La iniciativa "Right2Water", cuyo título completo es "El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!", se registró el 10 de mayo de 2012, y fue la primera Iniciativa Ciudadana Europea que logró obtener un millón de firmas.

36 En España existen asentamientos en los que malviven los trabajadores temporeros dedicados al sector agrícola y que no tienen acceso al agua. La crisis del COVID-19 ha recrudecido la ya lamentable situación de estos trabajadores; en marzo de 2020 el Colectivo de Trabajadores Africanos dirigió una solicitud al Ministerio de Sanidad para que garantizara el acceso al agua en los asentamientos chabolistas de la provincia de Huelva, donde habitaban miles de trabajadores dedicados a la campaña de recolección de la fresa. Véase Ramajo, J. (20 de marzo de 2020). Temporeros inmigrantes de Huelva piden a Sanidad acceso al agua en las chabolas para evitar el contagio del COVID-19. *elDiario.es*. [https://www.eldiario.es/andalucia/huelva/trabajadores-gobierno-asentamientos-lepe-covid19\\_1\\_1011978.html](https://www.eldiario.es/andalucia/huelva/trabajadores-gobierno-asentamientos-lepe-covid19_1_1011978.html)

para la adopción de cualesquiera otras medidas que consideren necesarias y adecuadas y que permitan garantizar el acceso de los colectivos vulnerables y marginados al agua.

En la actualidad, en nuestro país nos encontramos en una fase de transición porque se encuentra pendiente de aprobación la normativa reguladora de los criterios técnico-sanitarios del suministro y control de la calidad del agua de consumo; mediante esta disposición se incorporarán al derecho español las previsiones de la Directiva 2020/2184. El Proyecto de Real Decreto reconoce una doble finalidad en su Exposición de Motivos, por un lado facilitar el acceso al agua de consumo y, de otro, garantizar que sea salubre y limpia, protegiendo a la salud humana de los efectos perniciosos de cualquier contaminación<sup>37</sup>.

En el articulado de esta norma se imponen a la Administración Local, junto a la autoridad competente en programas sociales, las obligaciones de mejora del acceso al agua de consumo de la población vulnerable y marginal<sup>38</sup>; asimismo, habrán de asumir funciones en materia de identificación, evaluación e información a los colectivos vulnerables. Entre las obligaciones para la garantía del acceso al agua, el futuro Real Decreto también incluye la elaboración de un informe sobre la situación del derecho al acceso al agua en el municipio, que habrá de remitirse al Ministerio de Derecho Sociales y Agenda 2030. También se hace una llamada a la Administración local para que implante mecanismos de acción social; dejando un amplio margen de decisión al nivel local para que opte por los instrumentos que mejor se adapten a las peculiaridades de su territorio y población. Tan sólo se hace mención a las bonificaciones en las tarifas y tasas, y los Fondos de Solidaridad, pero a título ejemplificativo. De esta forma se está ofreciendo un marco normativo a las actuaciones que ya estaban siendo asumidas por el nivel local; puesto que, a pesar de las disparidades, los mecanismos de acción social para garantizar el acceso al agua están asentados en las políticas sociales municipales.

Uno de los temas pendientes es la desigualdad que también se constata en el uso discrecional del agua. Mientras en los núcleos familiares con más recursos existe una mayor proporción de usos discrecionales del agua, en aquellos otros más desfavorecidos deben hacer un esfuerzo por reducir el consumo hasta un suministro básico que les permite satisfacer sus necesidades vitales; existiendo un claro ahorro en materia de recursos hídricos debido a motivos económicos<sup>39</sup>. Datos que permiten constatar el riesgo de pobreza hídrica y que deberían quedar reflejados en un modelo tarifario que posibilitara una distribución más equitativa de los costes ambientales.

### **3.1. Iniciativas para garantizar el Derecho al Agua de los colectivos vulnerables**

La realidad es que en España se encuentra garantizado el suministro de agua por parte de los Ayuntamientos, que prestan especial atención a los colectivos vulnerables. En 2017 se alcanzó ya un compromiso entre los operadores del ciclo urbano del agua, los Ayuntamientos y la Administración General del Estado; este compromiso se renovó en 2020. Asimismo, cabe recordar que, entre las medidas y propuestas extraordinarias de la Comisión de Medio Ambiente de la Federación Española de Municipios y Provincias, aprobadas por la Junta de Gobierno de la Federación, debemos destacar el "fomento de la puesta en marcha de mecanismos de acción social que ofrezcan condiciones especiales más favorables a determinados hogares con dificultades para poder acceder al pago de los servicios de agua".

---

37 Véase Lara García, A. y Del Moral Ituarte, L. (2021). El derecho humano al agua en España en el contexto europeo (2010- 2020). Implicaciones para las políticas y los modelos de gestión del ciclo urbano. *Relaciones Internacionales*, (45), 305- 326.

38 Ver Art. 11 del Proyecto de Real Decreto.

39 Véase Villar Navascués, R. A., Hernández Hernández, M, & Rico Amorós, A. M. (2020). Economic recovery or increase in urban inequality? Consumption trends and water price perception in the households of Alicante coastline. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (87). <https://doi.org/10.21138/bage.2994>

Ya en 2014, el Defensor del Pueblo Andaluz puso de relieve, en uno de sus Informes, que las asociaciones del tercer sector habían detectado una menor incidencia de los cortes de suministro de agua frente a los de suministro eléctrico. Eran varios los motivos que se encontraban detrás de estos datos: la posibilidad de activar protocolos de mediación, la mayor complejidad del procedimiento exigido para el corte del agua y, principalmente, que en las empresas suministradores existía una participación municipal, lo que posibilitaba que la administración pudiera adoptar medidas que evitaran los cortes.

La práctica pone de relieve como, de forma paulatina, se han ido implementado técnicas para garantizar el abastecimiento a los colectivos vulnerables; la Federación Española de Municipios y Provincias en colaboración con la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento han elaborado una guía en donde se recogen los mecanismos de acción social que se están empleando para reducir las desigualdades que pudieran surgir para el acceso al abastecimiento de agua de los consumidores vulnerables<sup>40</sup>. En este sentido destacan dos tipos de mecanismos: bonificación de tarifas y fondos de solidaridad, que se complementan con ayudas para reducir un consumo ineficiente y fomentar el ahorro<sup>41</sup>.

Las bonificaciones son el mecanismo más difundido y comprende reducciones en las tarifas, y están destinadas a los consumidores vulnerables, identificados a partir de criterios objetivos. En cada municipio se van a establecer unos requisitos para el acceso a estas bonificaciones; los criterios responden a una variada motivación y se agrupan en función del elemento de vulnerabilidad sobre el que se quiera prestar especial atención, así nos encontramos con criterios de renta, indirectos y de aspectos sociales, territoriales o basados directamente en políticas sociales. Los criterios de renta tienen como objetivo a las personas que no superan unos determinados umbrales de ingresos, calculados a partir de indicadores como el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM); por su parte, los criterios indirectos y de aspectos sociales introducen elementos de corrección como el número de miembros de la unidad familiar, o atienden cuestiones sociales como la atención a población en una determinada franja de edad; mientras que los criterios territoriales son aplicados a áreas o barrios con mayor vulnerabilidad social; y los criterios basados en políticas sociales atienden

---

40 Ver al respecto Federación Española de Municipios y Provincias, y Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (2017). *Guía para la aplicación de Mecanismos de Acción Social en el sector del agua urbana*. Federación Española de Municipios y Provincias. Debemos destacar que existe una vulnerabilidad real en nuestro país en lo que respecta al acceso al agua, de ahí que sean numerosos los colectivos preocupados por ofrecer una solución a esta realidad. En este sentido podemos mencionar el convenio firmado en abril de 2021 entre la Asociación por la Excelencia de los Servicios Públicos y la organización Cáritas para identificar los indicadores más efectivos que permitan a las administraciones públicas concretar qué personas son vulnerables y necesitan un apoyo que les permita garantizar su derecho de acceso al agua.

41 Este sistema de bonos sociales no es exclusivo del abastecimiento de agua y el saneamiento, sino que también existe en otros ámbitos como en el suministro eléctrico. Recientemente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado sobre cómo ha de financiarse la obligación de servicio público relativa al descuento del que disfrutaban determinados consumidores vulnerables en el precio de la electricidad en el contexto de un litigio español, en concreto entre la Administración General del Estado y varias sociedades españolas que ejercen su actividad en el sector eléctrico. Consideramos de interés para nuestro estudio incluir las conclusiones del Tribunal de Justicia que estima que la normativa comunitaria “se opone a que el coste de una obligación de servicio público, consistente en suministrar electricidad a tarifa reducida a determinados consumidores vulnerables, se haga recaer exclusivamente en las matrices de los grupos de sociedades o, en su caso, sociedades que desarrollen simultáneamente las actividades de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica, ya que este criterio, elegido por el legislador nacional para distinguir entre las sociedades que deben asumir ese coste y aquellas que quedan totalmente eximidas de hacerlo, conduce a una diferencia de trato entre las distintas sociedades que operan en ese mercado que no está justificada de manera objetiva” (2021). Asimismo, estima el Tribunal que la normativa comunitaria “no se opone a que el régimen de financiación de una obligación de servicio público, consistente en suministrar electricidad a tarifa reducida a determinados consumidores vulnerables, se establezca sin límite temporal y sin medida compensatoria” (2021). Véase Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de octubre de 2021, asunto C-683/19, ECLI:EU:C:2021:847.

a grupos concretos, como las víctimas de la violencia de género, las personas con discapacidad, o los refugiados, entre otros colectivos especialmente vulnerables.

Por ejemplo, en el caso del municipio de Sevilla los colectivos beneficiarios serán las personas en riesgo de exclusión social, según las previsiones del Ayuntamiento de la localidad; en situación de vulnerabilidad severa, cuando los ingresos brutos de todas las personas que conviven en el mismo hogar son inferiores a la Renta Mínima de Inserción (que para el año 2021 se sitúa en 419,52 € al mes); o bien en situación de vulnerabilidad, cuando los ingresos brutos de todos los convivientes son inferiores al IPREM (7908,6 € al año). Si bien con carácter general los colectivos beneficiarios suelen ser jubilados y pensionistas, familias numerosas, domicilios con más de 3 habitantes, personas en situación de vulnerabilidad y, tras la crisis del COVID-19 se han añadido el grupo conformado por las personas en situación de ERTE como consecuencia de la pandemia<sup>42</sup>.

Mientras que los fondos de solidaridad, asumen los costes de los suministros básicos de aquellas unidades de convivencia que no pueden hacer frente a las tarifas de abastecimiento y saneamiento. En este caso nos encontramos con dos modelos, uno dedicado de forma exclusiva a los costes del agua y otro que incluye todos los suministros básicos, entre ellos el agua; los primeros están gestionados por los operadores o por la administración local, y los segundos por los servicios sociales.

Podemos tomar como referencia la gestión que se lleva a cabo por la Empresa Municipal de Aguas de Málaga (EMASA); el fondo social que tiene constituido desde 2012 se nutre de una reserva de los presupuestos de la empresa y su finalidad es abonar las facturas de los consumidores que tengan problemas económicos. Se prevén dos tipos de ayudas: para el pago de deudas vencidas o para el mantenimiento del servicio, que pueden ser complementarias; las primeras pueden ser a fondo perdido, comprendiendo una cuantía no superior a 1000 €, o bien una ayuda financiera sin intereses. Por otro lado, las ayudas para el mantenimiento del servicio se destinan a familias con grandes dificultades para abonar los costes y pueden comprender hasta las siguientes tres facturas bimestrales.

Entre los requisitos específicos que deben cumplir los beneficiarios de estas ayudas se encuentra una limitación en el consumo de agua de las facturas pendientes de pago, que ha de ser inferior a 133 litros por habitante y día. Excepcionalmente se podrá ampliar la ayuda a consumos superiores si se recibe una formación sobre consumo responsable impartida por EMASA o entidades reconocidas por la misma; pudiendo ser alegada esta excepción una sola vez. Esta medida de ahorro y gestión eficiente del agua suele ser uno de los requisitos; la finalidad es doble, de un lado se fomenta el uso eficiente de un recurso limitado y escaso y, de otro, se dota a los consumidores vulnerables de herramientas para poder minimizar el coste de sus facturas.

En el caso de este fondo social, si bien los costes son asumidos por los presupuestos de EMASA, son los servicios del Ayuntamiento de Málaga los responsables de gestionar la tramitación y concesión de estas ayudas. La solicitud se presenta ante los Servicios Sociales municipales, que serán los

---

42 Como señala Mellado Ruiz: "La especial vulnerabilidad de los mismos (consumidores vulnerables), con proyecciones específicas en ámbitos tan sensibles como el suministro eléctrico, el acceso al agua o el disfrute de una vivienda digna y adecuada, por poner solo tres ejemplos conocidos, era ya una realidad, pero se ha visto exponencialmente acrecentada debido a la actual pandemia sanitaria, y a la crisis económica vinculada a la misma en muchos casos. La protección de los consumidores vulnerables, como genérico deber público constitucional, o como obligación más específica de servicio público, exige hoy, pues, un marco jurídico reforzado y, en segundo plano, lógicamente, una acción administrativa de desarrollo eficaz, inteligente y «empática», podría decirse" (2021, p. 12). Ver al respecto Mellado Ruiz, L. (2021). La protección de los consumidores vulnerables en tiempos de covid-19. *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: Revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, 9(1), 11-29.

Véase Carlón Ruiz, M. (2021). Los servicios públicos en tiempos de pandemia (o cómo mantener la esencialidad sin perder el equilibrio). *Revista General de Derecho Administrativo*, (57).

competentes para evaluar la solicitud; tras este trámite se comprueba la documentación por parte de EMASA, debemos tener presente que existen requisitos específicos como la no existencia de deudas con EMASA por otros conceptos distintos; y por último, y tras estos dos trámites iniciales favorables, será el Área de Sostenibilidad Medioambiental del Ayuntamiento de Málaga quien finalmente apruebe o deniegue la concesión de la ayuda. En definitiva, un sistema mixto en el que participan EMASA y el Ayuntamiento, que tiene por fin garantizar el cumplimiento de todos los requisitos exigidos y que los beneficiarios formen parte de los colectivos vulnerables por razón económica que exige el fondo social.

Además, nos encontramos con modelos de fondos sociales en los que son ONG acreditadas las que valoran en estado de vulnerabilidad de los potenciales beneficiarios. En este supuesto es necesario el acuerdo de colaboración entre el ente local y la ONG, y es una vía para liberar a los Servicios Sociales municipales en casos de saturación o como mecanismo para llegar a un mayor volumen de población que pudiera encontrarse en esta situación de riesgo.

Es evidente que los colectivos vulnerables y potenciales beneficiarios de estas ayudas presentan una problemática que no se va a circunscribir al abono de la tarifa de abastecimiento de agua y saneamiento; es por ello que consideramos clave la participación en el procedimiento de los Servicios Sociales municipales como vía para poder llevar a cabo una valoración completa de las personas afectadas y poder ofrecer un paquete de soluciones que trate de paliar la situación de vulnerabilidad.

#### **4. CONCLUSIONES**

Las garantías de acceso y prestación de los servicios públicos a los colectivos vulnerables necesitan de un reconocimiento previo en el marco normativo. Nos encontramos en este sentido con el derecho a la educación, reconocido constitucionalmente y un derecho de carácter básico y esencial, con una amplia regulación de desarrollo a nivel nacional y autonómico pero que aún presenta deficiencias en lo que respecta a su garantía en igualdad de condiciones para las personas con discapacidad. Es evidente que este colectivo tiene un derecho reconocido expresamente que además se encuentra reforzado por el mandato a los poderes públicos para garantizar su acceso en igualdad de condiciones y para la promoción y defensa de las personas en esta situación de vulnerabilidad; pero es un hecho que son las limitaciones materiales y personales las que, en ocasiones, actúan como limitadoras de un derecho fundamental.

En idéntico sentido debemos analizar las limitaciones estudiadas para el acceso a la FP; paradójicamente una vía de enseñanza que favorece la empleabilidad de los más jóvenes y que ha actuar de forma clave para reducir el abandono educativo y promover la reinserción en el sistema formativo de aquellos que lo abandonaron de forma temprana, penaliza al alumnado con rentas más bajas porque redirige la alta demanda hacia la oferta privada. En definitiva, una vez que gracias a la inversión pública se logra relanzar la FP es el sector privado quien va a beneficiarse del incremento de alumnado. Y todo ello, como consecuencia de una ausencia de planificación por parte de la Administración educativa, que parece ajena a un incremento de solicitudes que ella misma había potenciado.

En lo que respecta al derecho al agua nos encontramos con importantes limitaciones en su marco normativo, a diferencia del derecho a la educación no existe una referencia expresa en nuestro texto constitucional ni tampoco el marco normativo vigente ha ofrecido una regulación clara sobre la atención a los colectivos vulnerables. No obstante, y como resultado de las iniciativas internacionales y comunitarias, nos encontramos con una tendencia a corto plazo que sí incluye un mandato expreso y claro de protección de estos grupos con dificultades para poder acceder a este recurso esencial para la vida. Asimismo, debemos destacar el esfuerzo que desde la Administración local se ha realizado para garantizar el suministro de agua y las medidas adoptadas a tal fin.

El estudio de estos dos derechos básicos y esenciales para la vida y para el desarrollo de la persona son una muestra de las deficiencias que aún persisten en el acceso y prestación de los servicios públicos a los colectivos vulnerables. Son varias las reflexiones que podemos extraer del estudio realizado, en primer lugar, cabe destacar como elemento básico la identificación de los colectivos que necesitan de este apoyo especial o refuerzo para que pueda garantizarse su acceso y disfrute del servicio en condiciones de igualdad. Es determinante identificar al colectivo para poder ofrecer una respuesta acorde con sus necesidades; de ahí que en unos casos a través de la administración educativa y en otros a través de los servicios sociales, la garantía del acceso a la educación o al agua haya de conocer cuál es el elemento que distingue a estas personas vulnerables para evitar su exclusión.

En segundo lugar, también hemos comprobado que la existencia de un completo marco normativo no es garantía suficiente para que el acceso y la prestación del servicio se encuentren asegurados sin que existan exclusiones o un acceso desigual. Lo hemos podido comprobar en el derecho a la educación, donde la discapacidad o la situación socioeconómica pueden llegar a marcar una vía formativa distinta a la más adecuada para el estudiantado. De ahí la relevancia de la labor de la Administración, asegurando la disponibilidad de medios personales y materiales para garantizar la prestación plena del servicio.

También hemos analizado cómo el sector privado participa de la prestación de un servicio público, incluso cómo es capaz de sustituir y mejorar la oferta pública; en estos casos la vulnerabilidad por razones socioeconómicas exige de una atención especial por parte de la Administración. Si bien la oferta privada no es un problema en sí mismo para la prestación del servicio público a los colectivos vulnerables, la dificultad radica en la correcta gestión que desde el sector público se ha de llevar a cabo para garantizar las condiciones de igualdad y el cumplimiento de los derechos legalmente reconocidos.

En definitiva, existen colectivos vulnerables que cada día ven mermados sus derechos por deficiencias en el acceso y prestación de servicios públicos básicos y que constituyen un mínimo esencial para su bienestar y desarrollo. Y es en este punto donde la labor de la Administración ha de fortalecerse, eliminando cualquier tipo de barrera o limitación a la que puedan enfrentarse estos colectivos y garantizando la mejora constante en el desarrollo de los servicios públicos.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adecco Group Institute (2021). *Informe Infoempleo Adecco: Oferta y Demanda de Empleo en España* (Informe XXIV edición).

Alenza García, J. F. (2019). Aproximación a un concepto jurídico de vulnerabilidad. En I. del Guayo Castiella, A. Fernández Carballal (Coords.), *Los desafíos del derecho público en el siglo XXI: libro conmemorativo del XXV aniversario del acceso a la Cátedra del Profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz* (pp. 39-62). Instituto Nacional de Administración Pública.

Alonso-Olea García, B., & Medina González, S. (2021). *Derecho de los servicios públicos sociales*. Aranzadi Thomson Reuters.

Aunión, JA, & Martín-Arroyo, J. (18 de septiembre de 2021). Los fondos de inversión buscan negocio en la FP ante la escalada de demanda y la escasez de plazas. *El País*. <https://elpais.com/educacion/2021-09-18/los-fondos-de-inversion-buscan-negocio-en-la-fp-ante-la-escalada-de-demanda-y-la-escasez-plazas.html?outputType=amp>

Ávila Rodríguez, C. (2016). La protección de los derechos sociales de los colectivos vulnerables: el papel de los Comisionados Parlamentarios. En I. González Ríos (Dir.), *Derechos sociales y protección de colectivos vulnerables* (pp. 91-158). Tirant lo Blanch.

- Carlón Ruiz, M. (2016). La constitucionalización del servicio público y su evolución en clave europea: entre mutación y reforma. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (177), 227-256.
- Carlón Ruiz, M. (2021). Los servicios públicos en tiempos de pandemia (o cómo mantener la esencialidad sin perder el equilibrio). *Revista General de Derecho Administrativo*, (57), 1.
- Duguit, L. (1926). *Manual de Derecho constitucional* (J. Acuña, Trad.). Francisco Beltrán.
- Federación Española de Municipios y Provincias, Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (2017). *Guía para la aplicación de Mecanismos de Acción Social en el sector del agua urbana*. Federación Española de Municipios y Provincias.
- Feito Grande, L. (2007). Vulnerabilidad. *Anales del sistema sanitario de Navarra*, 30 (Supl. 3), 7-22.
- Fernández Rodríguez, J. (2019). La reconfiguración del derecho a la educación de las personas con discapacidad. En E. Belda (Dir.), *Derecho a la educación de las personas con discapacidad* (pp. 59-92). Tirant lo Blanch.
- Tornos Mas, J., Galán Galán, A. (2007). *La configuración los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Font i Llovet, T., Galán Galán, A. (2017). El debate sobre los servicios públicos locales: público y privado, la efectividad de los derechos sociales, autonomía y financiación. *Anuario del Gobierno Local*, (1), 11-43.
- García-Rubio, M. A., López-Ruiz, S., González-Gómez, F. (2019). Derechos humanos en España: Protección del derecho al agua en familias con problemas de asequibilidad por riesgo de pobreza y exclusión social. Análisis crítico para una reforma legal. *Agua y Territorio*, (13), 103-114.
- Garrido Falla, F. (1994). El concepto de servicio público en Derecho español. *Revista de Administración Pública*, (135), 7-36.
- Lara García, A. y Del Moral Ituarte, L. (2020). El derecho humano al agua en España en el contexto europeo (2010-2020). Implicaciones para las políticas y los modelos de gestión del ciclo urbano. *Relaciones Internacionales*, (45), 305-326.
- Liedo Fernández, B. (2021). Vulnerabilidad. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, (20), 242-257.
- Marcos del Cano, A. (Ed.). (2020). *En tiempos de vulnerabilidad: Reflexión desde los Derechos Humanos*. Dykinson, S.L.
- Martín, J. (2021, 9 de agosto). Jóvenes sin plaza pública de FP en Madrid: "Si no puedes pagar un privado, te obliga a hacer un año sabático o trabajar". *Noticias RTVE*. <https://www.rtve.es/noticias/20210809/jovenes-sin-plaza-publica-fp-madrid/2155732.shtml>
- Meilán Gil, J. (2005). El servicio público en el contexto constitucional y comunitario. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, (9), 527-542.
- Mellado Ruiz, L. (2019). El derecho humano al agua como mínimo vital en Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*, (103), 101-143.
- Mellado Ruiz, L. (2021). La protección de los consumidores vulnerables en tiempos de covid-19. *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: Revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, 9(1), 11-29.

- Merino Pareja, R., Martínez García, J., Valls, O. (2020). Efectos secundarios y motivaciones de las personas jóvenes para escoger Formación Profesional. *Papers. Revista de sociología*, 105 (2), 259-277.
- Molina Giménez, A. (2001). *El servicio público de abastecimiento de agua en poblaciones. El contexto liberalizador*. Tirant lo Blanch.
- Ramajo, J. (2020, 20 de marzo). Temporeros inmigrantes de Huelva piden a Sanidad acceso al agua en las chabolas para evitar el contagio del COVID-19. *elDiario.es*. [https://www.eldiario.es/andalucia/huelva/trabajadores-gobierno-asentamientos-lepe-covid19\\_1\\_1011978.html](https://www.eldiario.es/andalucia/huelva/trabajadores-gobierno-asentamientos-lepe-covid19_1_1011978.html)
- Rodríguez Álvarez, A. (2018). El derecho al agua en el contexto internacional y en el ordenamiento jurídico interno español. *Revista de Derecho, Agua y Sostenibilidad*, (2), 1-36.
- Rodríguez-Arana, J. (2005). Servicio Público y Derecho Comunitario Europeo. *Revista Catalana de dret públic*, (31), 375-398.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2013). Sobre Las Transformaciones del Derecho Público, de León Duguit. *Revista de Administración Pública*, (190), 61-100.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2015a). *Derecho Administrativo y derechos sociales fundamentales*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2015b). Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales. *Revista de Investigações Constitucionais*, 2(2), 31-62.
- Ruiz Dorado, M., & Zambrana Vázquez, D. (2019). El derecho a la educación de las personas con discapacidad: la experiencia de México y España. En E. Belda (Dir.), *Derecho a la educación de las personas con discapacidad* (págs. 13-57). Tirant lo Blanch.
- Villar Navascués, R. A., Hernández Hernández, M., & Rico Amorós, A. M. (2020). Economic recovery or increase in urban inequality? Consumption trends and water price perception in the households of Alicante coastline. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (87). <https://doi.org/10.21138/bage.2994>
- Zamora Roselló, M. R. (2016). La vulnerabilidad de la ciudadanía y de la Administración local ante el nuevo modelo de gobernanza. En I. González Ríos (Dir.), *Derechos sociales y protección de colectivos vulnerables* (pp. 217-242). Tirant lo Blanch.