

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queja	2200342
Promovida por	(...)
Materia	Educación
Asunto	Falta de respuesta: excepcionalidad transporte escolar.
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1. Antecedentes.

De acuerdo con la normativa que rige el funcionamiento de esta institución, la promotora de la queja en nombre de la Asociación de Padres y Madres del CEIP Santa Anna de Oliva, presentó escritos en fechas 28/01/2022 y 30/01/2022 en los que manifestaba en síntesis la falta de respuesta a los escritos referentes a la autorización con carácter especial del servicio de transporte escolar al centro docente público, en concreto el acceso al expediente y a los informes que se hubiesen evacuado por el Ayuntamiento y si dicha documentación con la solicitud de la excepción se ha remitido a la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte para su consideración.

Admitida a trámite la queja, de acuerdo con lo previsto en art. 31 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, de la Generalitat, del Síndic de Greuges, esta institución solicitó en fecha 02/02/2022 al Ayuntamiento de Oliva que, en el plazo de un mes, remitiera un informe sobre este asunto; y en particular sobre los siguientes extremos:

Causas que han justificado no dar respuesta a los escritos de la ciudadanía.
Medidas adoptadas para solventar (en su caso) estos obstáculos.
Concreta previsión temporal para dar respuesta a la ciudadanía.
Indíquenos si la documentación (informes) y solicitud han sido remitidos a la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, para su tramitación y resolución si procede o no la autorización con carácter especial.

En fecha 02/03/2022 tiene entrada en el registro de esta institución el informe solicitado a la Corporación Local.

Del contenido del informe dimos traslado a la autora de la queja al objeto de que, si lo consideraba oportuno, presentase escrito de alegaciones, cosa que realizó en fecha 04/03/2022 en el sentido de que:

(...) Por todo lo expuesto anteriormente y en vista según la documentación que ha facilitado en la actualidad el Ayuntamiento de Oliva a esta parte en la que se indica que el Servicio Territorial de Educación no ha remitido Resolución, solicitamos que se dirija usted a dicho Servicio para que emita la Resolución que proceda y motive la misma con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho en caso que no proceda la aplicación del art.4.c) de la Resolución de 7 de junio de 2021 al alumnado del CEIP de Santa Anna, dado que estamos en el mes de marzo y no hemos obtenido ninguna solución a la eliminación del transporte escolar urbano que se venía utilizando en cursos anteriores(...).

Del análisis de los hechos descritos y si bien parece ser que la documentación municipal fue remitida a la administración educativa, no consta que hubiese recaído resolución administrativa por el órgano competente, la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte.

A la vista de lo anterior, de conformidad con la Ley 2/201, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges, como diligencia para mejor proveer la resolución que resulte de la tramitación de la presente queja, y en base a los principio de economía procesal, eficiencia y eficacia, solicitamos en fecha 08/03/2022 a la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte nos remitiera un informe detallado y razonado sobre los hechos anteriormente reseñados en el ámbito de sus competencias, junto con su valoración sobre la posible afectación al derecho invocado y en particular, sobre los siguientes extremos:

Si se ha procedido a dictar resolución administrativa considerando o no beneficiarios con carácter excepcional del servicio de transporte escolar al alumnado del centro cuyo domicilio habitual no está a una distancia igual o superior a 3 km del centro docente.

En caso afirmativo, si se ha procedido a la notificación a los interesados o bien a la publicación de tal resolución, así como, en esencia, contenido de tal resolución.

En caso de respuesta negativa:

Causa que han justificado no proceder a dictar resolución expresa y directa.

Medidas adoptadas para solventar, en su caso, estos, obstáculos.

Concreta previsión temporal para dictar la resolución pertinente

En fecha 02/05/2022 tiene entrada en el registro de esta institución en informe solicitado a la administración educativa, en el que manifiesta entre otros extremos que:

(...) En el caso concreto de la queja, en representación de la Asociación de Padres y Madres del CEIP Santa Anna de Oliva, se presentó por la interesada, instancia en el Registro de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, en fecha 24/11/2021 (nº registro 7324), en la que se solicita "Restablecimiento urgente del transporte escolar ante la peligrosidad que existe en la ruta a pie y dado que el Ayuntamiento de Oliva no la ha adaptado al uso de escolares". Adjunta a la solicitud escrito firmado por la interesada en calidad de secretaria de la Asociación juntamente con la presidenta de la misma entidad (Se adjunta al presente informe). Posteriormente, en fecha 01/12/2021, se emitió informe (nº informe 18786) por parte del Servicio de Inspección de Educación, el cual se adjunta y cuyo contenido se transcribe, literalmente y en extracto, a continuación:

"HECHOS

1- El CEIP Santa Ana Vives está incluido dentro de la ruta de transporte 4612136

2- Para el curso 2021_22 se ha eliminado tres paradas de transporte escolar de la ruta del CEIP Santa Ana, al estar dichas paradas a menos de tres kilómetros del centro escolar, y al haber tres centros escolar públicos más cercanos a los domicilios de los alumnos peticionarios.

3- Las tres paradas suprimidas, anteriormente referidas, han sido eliminadas de la ruta de transporte de toda la población de Oliva.

NORMATIVA

*Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificado por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

*Orden 65/2015, de 18 de junio, de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras y se convocan las ayudas individuales para el servicio de transporte escolar para el curso 2015-2016

*Orden 37/2016, de 25 de julio, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se modifica la Orden 65/2015, de 18 de junio, de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras y se convocan las ayudas individuales para el servicio de transporte escolar para el curso 2015-2016

*Resolución de 7 de junio de 2021, de director general de Centros Docentes, por la que se establecen las condiciones para ser alumnado usuario del servicio de transporte escolar colectivo para el curso 2021-2022.

CONSIDERACIONES:

1.- Tal como se detalla en los hechos, las tres paradas han sido suprimidas en la ruta de transporte que presta servicio a los CEIP de la población de Oliva, siguiendo los criterios establecidos en la base segunda, apartado c y c.1 de la Orden 65/2015, de 18 de junio.

"c) Alumnado cuyo domicilio habitual, debidamente acreditado, esté a una distancia igual o superior a 3 km del centro educativo en que esté escolarizado siguiendo el trayecto accesible y seguro de menor distancia."

"c.1) Que el centro donde esté escolarizado sea el centro más próximo siguiendo el trayecto accesible y seguro de menor distancia a su domicilio habitual dentro de su localidad o área de influencia."

2.- El CEIP Santa Ana, cuenta con ruta de transporte para los alumnos no residentes dentro de la población, su mayor parte procedente de la playa, no existiendo transporte dentro del casco urbano, siguiendo lo regulado en la Orden 65/2015, de 18 de junio.

Conclusión:

La ruta de transporte del CEIP Santa Anna, para el curso 2021-22 no cuenta con paradas dentro del casco urbano, siguiendo lo regulado en la Orden 65/2015, de 18 de junio.

Tercera. **En relación a la falta de respuesta** aducida por la interesada, se hace constar que **debido a un malentendido** entre el Servicio de Gestión de Servicios Complementarios de Centros Públicos y el Servicio Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Valencia, **el informe de la Inspección Educativa que tuvo entrada en la Conselleria en fecha 17/12/2021**, coincidiendo con el cierre del ejercicio, **no fue remitido a la interesada en el plazo que hubiera sido deseable. En la actualidad, ya se ha procedido a comunicar a la interesada el contenido del informe de inspección denegando su petición, en base a lo dispuesto en la mencionada Orden 65/2015, de 18 de junio (...).**

Del contenido del informe dimos traslado a la autora de la queja al objeto de que, si lo consideraba oportuno, presentase escrito de alegaciones, cosa que realizó el 12/05/2022 aportando una serie de documentación y solicitando que:

(...) Esta parte considera que se está vulnerando el derecho de ser beneficiario del transporte escolar colectivo a una parte del alumnado del CEIP de Santa Anna al aplicarse la normativa parcialmente, dado que hay una excepción que ha de motivar la dirección territorial competente en materia de educación y no lo viene haciendo, y además que omite por completo en el informe que ha emitido con fecha 01/12/2021. Visto todo lo anterior, SUPlico al Síndic de Greuges que requiera al Servicio Territorial de Educación para que se resuelva esta situación de forma favorable antes del próximo curso 2022/23, y se dé traslado a esta parte de todas las resoluciones que se adopten que puedan afectar a los intereses de esta AMPA sobre este asunto (...).

2. Consideraciones

Una vez precisados los hechos anteriores, procedemos a resolver la queja con los datos obrantes en el expediente. En este sentido, le ruego considere los argumentos y reflexiones que a continuación le expongo que son el fundamento de las consideraciones con las que concluimos.

El presente expediente se inició por la posible afección del derecho de la persona interesada a una buena administración en el marco del derecho a la educación, (artículos 8 y 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana) que implica el deber de aquella de dictar y notificar respuesta expresa en plazo, a través de órgano competente, de modo motivado, congruente y susceptible de recursos.

Y si bien se deduce que se ha dado respuesta por parte de la Administración educativa es claro de la documentación aportada por las partes, que se ha producido entre otras circunstancias una demora excesiva en dar contestación a las pretensiones de la ciudadana.

En cuanto al derecho del alumnado de ser beneficiario del servicio educativo complementario de transporte escolar, que subyace en el fondo de la presente queja, debemos de partir de las siguientes consideraciones previas: entre las personas beneficiarias del servicio de transporte escolar se encuentran tanto el alumnado que es beneficiario por mandato de la ley como aquellos a los que se les reconoce dicha condición por extensión de un servicio que asume voluntariamente la Generalitat, y así se ha establecido por la administración autonómica la posibilidad con carácter excepcional y con un informe motivado de la dirección territorial competente en materia de educación, se podrá considerar como beneficiarios del servicio de transporte escolar el alumnado de aquellas zonas en que el acceso al centro docente sea dificultoso a causa de la orografía del terreno, de la peligrosidad de las vías o del tiempo de acceso; excepcionalidad que se vuelve a contemplar en la Resolución de 1 de junio de 2022, del director general de Centros Docentes, por la que se establecen las condiciones para ser alumnado usuario del servicio de transporte escolar colectivo para el curso 2022-2023, artículo 4.1 c) apartado segundo, publicada en el DOGV de fecha 07/06/2022.

Esta institución es totalmente consciente de que dicha extensión voluntaria ha de seguir ampliándose para proporcionar un servicio público educativo de calidad y remover los obstáculos de cualquier naturaleza que impidan o dificulten el ejercicio del derecho a la educación y por ello consideramos que han de tener en consideración las zonas de difícil acceso a los centros escolares.

Llegados a este punto, centraremos el estudio de la queja en las siguientes cuestiones:

1. Contenido del acto administrativo dictado y sobre el contenido de las futuras resoluciones administrativas que se dicten en relación con autorizaciones excepcionales de transporte escolar.
2. La participación de la Comunidad Educativa en las decisiones que le afecten.
3. La seguridad del alumnado que acuda a pie al centro docente público.

1.- Contenido del acto administrativo dictado y sobre el contenido de las futuras resoluciones administrativas que se dicten en relación con autorizaciones excepcionales de transporte escolar.

El artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana reconoce que «todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de la Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable».

En relación con esta cuestión, debe tenerse en cuenta que el artículo 8 de nuestro Estatuto de Autonomía (norma institucional básica de nuestra comunidad autónoma) señala que «los valencianos y valencianas, en su condición de ciudadanos españoles y europeos, son titulares de los derechos, deberes y libertades reconocidos en la Constitución Española y en el ordenamiento de la Unión Europea (...)», indicando que «los poderes públicos valencianos están vinculados por estos derechos y libertades y velarán por su protección y respeto, así como por el cumplimiento de los deberes».

A su vez, el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Derecho a la Buena Administración) establece que «toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable».

La vigencia de las disposiciones analizadas consideramos que impone a las administraciones un plus de exigencia a la hora de abordar el análisis de los escritos que les dirijan los ciudadanos y darles respuesta, en el marco del derecho a una buena administración.

Llegados a este punto, esta Institución no puede sino recordar, una vez más, que el principio de eficacia (art. 103.1 de la Constitución Española) exige de las Administraciones Públicas que se cumplan razonablemente las expectativas que la sociedad legítimamente le demanda, entre ellas, y harto relevante, el deber de la Administración de resolver expresamente las peticiones y reclamaciones que le presenten los particulares, ya que el conocimiento cabal por el administrado de la fundamentación de las resoluciones administrativas, constituye un presupuesto inexcusable para una adecuada defensa de sus derechos e intereses legítimos.

En este orden reseñar en cuanto a la motivación de los actos administrativos que esta no es más que la exteriorización o expresión de las razones que han llevado a la Administración a adoptar una determinada decisión.

Por tanto, no consiste en una mera declaración de conocimiento y menos aún en una manifestación de voluntad que sería una proposición apodíctica, sino que ésta ha de ser la conclusión de la argumentación justificativa de la decisión, para que el interesado y los órganos judiciales puedan conocer el fundamento, la *ratio decidendi* que ha llevado a la Administración a adoptar una determinada decisión [Sentencia del Tribunal Constitucional, 77/2000, de 27 de marzo, (Recurso de Amparo núm. 3791/95)].

Es así que la motivación pasa de ser un mero requisito formal, a convertirse en una garantía de primer orden del ciudadano mediante la cual, un medio técnico de control de la causa del acto. Por ello, se trata de un requisito de fondo. La motivación no se cumple con cualquier fórmula convencional, esta ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión.

Precisado lo anterior, y sin perjuicio del valor que se le da en nuestro ordenamiento jurídico al informe emitido por la Administración pública como toma de posicionamiento, no es menos cierto que el órgano que dicte la resolución o el acto administrativo tiene la obligación legal de notificarlo a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados.

En cuanto a la notificación llamar la atención sobre el hecho de que cualesquiera actos dictados por la Administración Pública han de someterse a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En este sentido, el artículo 40. 2 de la citada Ley 39/2015, dispone que:

"2. Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente. "

Sentado lo anterior es de significar que las resoluciones adoptadas por el Síndic de Greuges no podrán modificar ni anular disposiciones normativas ni actos administrativos como es el caso que nos ocupa (artículo 33.3 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges), ni entrar a resolver los desacuerdos o discrepancias que la ciudadanía pueda tener con la organización y funcionamiento de los centros educativos. En este sentido, la potestad o facultad de organización de los mismos corresponde exclusivamente a la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte que cuenta con sus propios medios (personales, materiales, técnicos y jurídicos) así como, en esta situación que analizamos, con la colaboración de la Corporación Local donde se encuentra ubicado el centro docente.

No compete por tanto sustituir las actuaciones a las que están obligadas legalmente las Administraciones públicas valencianas, pero si instar que entre los criterios que se adopten con relación a las autorizaciones excepcionales de transporte escolar que se puedan dictar en un futuro, en aras de garantizar la seguridad del alumnado, se tenga en cuenta el interés superior del menor.

El art. 39.4 CE dispone que «los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos», de tal modo que este precepto constitucional prevé una protección integral del niño, que deberá ajustarse a lo prescrito en los convenios internacionales ratificados por España (art. 10.2 CE).

De este modo, nuestra Constitución, además de reconocer el derecho fundamental a la educación de todos (art. 27.1 CE), prevé también, de modo especial, el derecho de los niños a gozar de la protección prevista en los acuerdos internacionales ratificados por España, en relación con aquel derecho (art. 39.4 CE), al tiempo que impone a las administraciones educativas el deber de regir su actuación conforme al principio rector del «interés superior del menor».

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 178/2020, de 14 de diciembre, con cita de la STC 64/2019, de 9 de mayo, FJ 4, ha recordado que «el interés superior del menor es la consideración primordial a la que deben atender todas las medidas concernientes a los menores 'que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos', según el art. 3.1 de la Convención sobre los derechos del niño ratificada por España mediante instrumento de 30 de noviembre de 1990». (FJ 3). Y la STC 178/2020 ha insistido, también, en la necesidad de que todos los poderes públicos cumplan el mandato dirigido a ellos en el art. 39 CE y atiendan de un modo preferente a la situación del menor de edad, observando y haciendo observar el estatuto del menor como norma de orden público. Por último, ha recalado que, para valorar qué es lo que resulta más beneficioso para el menor, «ha de atenderse especialmente a las circunstancias concretas del caso, pues no hay dos supuestos iguales, ni puede establecerse un criterio apriorístico sobre cuál sea su mayor beneficio» (FJ 3)

2.- Con relación a la participación de la Comunidad Educativa en las decisiones que le afecten.

La norma fundamental del ordenamiento jurídico propio, es decir, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, garantiza el derecho a una buena administración que engloba, entre otros extremos, el derecho de todos ante las Administraciones públicas a participar plenamente en las decisiones que les afecten obteniendo de ellas una información veraz.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sanciona que las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia y sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Igualmente deberán respetar en su actuación los principios de servicio efectivo a los ciudadanos; simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos; participación, objetividad y transparencia; racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos; buena fe y confianza legítima.

Parecidos principios se recogen en los artículos 2, 7 y 27 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, junto a otros de interés como los de responsabilidad por la gestión pública, buena administración y calidad de los servicios.

Por todo lo expuesto consideramos que se debería proceder por la Administración educativa y la Administración Local a proporcionar una información detallada a la Comunidad Escolar afectada sobre los resultados del seguimiento de los procesos de autorización excepcional del transporte escolar del centro docente público.

3.- La seguridad del alumnado que acuda a pie al centro docente público.

Los municipios valencianos tienen competencias propias entre otras en las siguientes materias: a) Seguridad en lugares públicos y b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas (artículo 33 de la Ley 8/2021, de 23 de junio de régimen local de la Comunitat Valenciana).

A mayor abundamiento el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial establece entre otros aspectos en su artículo 8 que es competencia de los municipios: la regulación mediante ordenanza municipal de circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles.

Es decir, dos funciones la "ordenación del tráfico", que consiste en la adopción de las medidas que tienden a organizar y distribuir las corrientes de vehículos y peatones en relación con el espacio disponible y la "regulación del tráfico", que comprende cuanto se dirige a organizar y distribuir las corrientes de circulación con relación al tiempo.

Desde esta institución siempre hemos considerado la necesidad de incrementar y reforzar la seguridad vial en la entrada y en los accesos a los centros escolares, buscando transformar en caminos seguros el entorno de los colegios, a través de la colaboración y cooperación, entre la administración del Consell y la administración local valenciana, cada una de ellas desde su ámbito competencial, a los efectos de incrementar el espacio por el que tienen que pasar los escolares minimizando así el riesgo de accidentes.

Por último, es claro que entre los objetivos básicos de la ordenación del tráfico tenemos el aumento de la seguridad vial y la mejora del nivel de servicio de las vías, debiendo los ayuntamientos adoptar todas las medidas necesarias para compatibilizar el uso de las vías urbanas por los diferentes usuarios que las disfrutan, priorizando como es el caso que nos ocupa el acceso y los desplazamientos a pie de los menores que acceden a su centro escolar.

3. Resolución

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, formulamos la siguiente Resolución de Consideraciones:

A LA CONSELLERIA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE:

1. **RECOMENDAMOS** que, en situaciones como la presente, extreme al máximo los deberes legales que se extraen del art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, procediendo en tiempo y forma a notificar la resolución de conformidad con lo establecido en la normativa vigente.
2. **RECOMENDAMOS** que en cualquier resolución administrativa que recaiga sobre denegación/estimación de autorización excepcional de transporte escolar, se valoren los informes remitidos por la Corporación Local y la decisión que adopte la Administración autonómica al respecto se motivará suficientemente teniendo siempre en cuenta el interés superior del menor.

AL AYUNTAMIENTO DE OLIVA:

1. **RECOMENDAMOS** que adopten todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad vial del alumnado en los accesos y vías peatonales al centro docente público CEIP Santa Anna.

A AMBAS ADMINISTRACIONES:

1. **SUGERIMOS** que se mantengan reuniones conjuntas con el AMPA y la dirección del centro a los efectos de garantizar la seguridad vial del alumnado.
2. **RECOMENDAMOS** que todas las actuaciones que se realicen en relación con la autorización excepcional de transporte escolar se comuniquen a la Comunidad Educativa.
3. **ACORDAMOS** que nos remitan, en el plazo de un mes, según prevé el artículo 35 de la ley reguladora de esta institución, el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación de las consideraciones que le realizamos indicando las medidas a adoptar para su cumplimiento o, en su caso, las razones que estime para no aceptarlas.

Por último, **ACORDAMOS** que se notifique la presente resolución a la persona interesada, a la administración autonómica, a la administración local, y se publique en la página web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana