

Expte.

DI-224/2016-8

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE EDUCACIÓN,
CULTURA Y DEPORTE
Parque Empresarial Dinamiza (Recinto Expo)
Pablo Ruiz Picasso, 65 D
50018 Zaragoza**

Asunto: Proyectos educativos de organización de tiempos escolares

La Orden ECD/63/2016, de 16 de febrero, regula la implantación de Proyectos educativos de organización de tiempos escolares en centros de Educación Infantil y Primaria y en centros de Educación Especial de la Comunidad Autónoma de Aragón, sostenidos con fondos públicos, y realiza su convocatoria para el curso 2016-17. Esta norma permite que, a partir del próximo curso, los Centros puedan modificar la actual jornada lectiva de mañana y tarde, y acogerse a un horario solamente de mañanas mediante la presentación de un Proyecto.

Esa modificación de la jornada escolar ya ha sido implantada en otras Comunidades Autónomas del Estado, algunas de ellas con normas que se remontan a la década de los noventa. Es el caso de Canarias, que reguló en el año 1992 la implantación, con carácter experimental, de la jornada continua en los Centros públicos de Preescolar y Educación General Básica. O de Galicia, que en una Orden de 1993 estableció el procedimiento para la implantación de la jornada lectiva en sesión única de mañana en los Centros de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación General Básica en el ámbito de dicha Comunidad Autónoma.

Progresivamente se ha extendido esa posibilidad de modificar la jornada escolar en los Centros de Educación Infantil y Primaria a otras Comunidades, a excepción de Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco, que siguen manteniendo la jornada lectiva de mañana y tarde: En el País Vasco todos los Centros de Infantil y Primaria tienen jornada partida; en Cataluña hay una media decena Centros piloto con jornada continua; y en la Comunidad Valenciana se ha implantado de forma experimental en una treintena de Centros. En Navarra, se ha aprobado la implantación, de forma experimental, de la jornada escolar continua o la jornada escolar flexible solamente en determinados Centros que imparten

Educación Infantil y Primaria.

Frente a estas Comunidades que, o no tienen jornada continua o solo la tienen implantada experimentalmente en determinados Centros, hay otras como Canarias o Extremadura en las que está generalizada la jornada continua. En particular, la normativa extremeña establece que, con carácter general, la jornada escolar de los Centros sostenidos con fondos públicos de Educación Infantil y Primaria, así como los específicos de Educación Especial, será la jornada continuada, con sesiones lectivas durante la mañana; mas se admite que los Centros puedan acogerse al modelo de jornada partida siguiendo el procedimiento establecido al efecto. Es decir, lo contrario de lo que sucede en otras Comunidades que, con carácter general, distribuyen la jornada escolar en sesiones de mañana y tarde, y si un Centro desea modificarla a jornada continua, ha de presentar un Proyecto y seguir el proceso fijado en la correspondiente normativa autonómica de aplicación a cada caso. Se observa que es este último el modelo que se pretende implantar en nuestra Comunidad.

No obstante, lo más habitual es que las Comunidades Autónomas tengan establecidas dos o tres modalidades de jornada escolar. Así, en Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia o Murcia han establecido dos posibles jornadas escolares, en función de que las actividades lectivas se desarrollen solamente por las mañanas (continua) o en horarios de mañana y tarde (partida).

En Andalucía, la normativa prevé tres modalidades: horario lectivo semanal exclusivamente de mañana, o de cinco sesiones de mañana y dos de tarde, o de cinco sesiones de mañana y cuatro de tarde. En La Rioja la regulación de la jornada escolar en los centros docentes de Educación Infantil y Primaria, sostenidos total o parcialmente con fondos públicos, también concreta tres posibles modelos: a) Jornada escolar ordinaria, con actividades lectivas en horario de mañana y tarde. b) Jornada escolar continua, con actividades lectivas en horario de mañana. c) Jornada escolar mixta, con actividades lectivas en horario de mañana y en aquellas tardes que determine el centro docente. Asimismo, en Asturias existen tres tipos de jornada: partida, continua o la denominada jornada mixta, en la que las actividades lectivas se distribuyen en sesiones de mañana y tarde en los días de la semana que cada Centro escolar establezca.

En cuanto a la incidencia, el modelo de jornada continua en Infantil y Primaria ya es mayoritario en 12 Comunidades Autónomas. El mayor porcentaje de Centros con ese tipo de jornada lectiva está en Canarias y Extremadura que, como ya se ha comentado anteriormente, la tienen generalizada. Superan el 90% los Colegios públicos con jornada continua en Baleares, Castilla-La Mancha y Murcia. Con más del 80% de Centros con jornada continua están Andalucía, Asturias y Castilla y León.

En Cantabria, Galicia y La Rioja, la tasa de Colegios públicos con jornada continua es de un 70%, y la Comunidad de Madrid tiene una mediana implantación, con algo más de la mitad de Centros públicos con jornada continua.

Por otra parte, una vez examinada la implantación o no de la jornada continua en Colegios públicos de las distintas Comunidades del Estado, estimamos oportuno analizar también la situación en otros países europeos.

Se advierte que los Centros públicos de Francia y algunos de Bélgica (los de las comunidades flamenca y francesa) tienen una jornada partida similar a la que rige en España, con horario de mañana de 8.30/9 horas hasta las 11.30/12 y de tarde desde las 13.30 hasta las 16/16.30 horas.

En Italia existen diversas opciones: a) jornada partida durante cinco días a la semana, de 8.30 a 16.30 horas, con servicio de comedor en el Centro; b) jornada continua de 8.30 a 13.30 horas seis días a la semana; c) jornada de mañanas de 8.30 a 12.30 y clases también en algunas tardes, a determinar, para completar el horario.

En Portugal hay dos posibles modelos, dependiendo del espacio disponible: Uno de jornada partida (de 9 a 12 y de 14 a 16 horas) y otro de turnos, en el que unos alumnos asisten a clase solamente en jornada continua de mañana (de 8 a 13 horas) y otros alumnos tienen el horario lectivo por las tardes, a partir de las 13.15 horas. Este segundo sistema de turnos rige también en Grecia para resolver problemas de escolarización; a causa de un insuficiente número de Colegios públicos, los alumnos griegos pueden tener jornada continua en turno matinal (de 8.15 a 13.30 horas) o en turno vespertino (de 14 a 19 horas).

En Alemania, la duración de la jornada escolar es fijada por cada *Länder* en su ámbito territorial; en su mayoría, el horario de los Centros que imparten los niveles equivalentes a nuestra Educación Primaria (de 6 a 12 años) se inicia entre las 7.30 y las 8.30 horas, y finaliza entre las 11.30 y las 13.30 horas, abarcando cinco o seis días a la semana. Igualmente, en Dinamarca y Austria los alumnos tienen su jornada lectiva solamente por las mañanas, comenzando a una hora comprendida entre las 7.30 y las 8.30, y finalizando en función del inicio de las clases a las 11.30 ó 12.30 horas.

En otros estados europeos está implantada la jornada partida, si bien esta finaliza a una hora más temprana que en los países meridionales: En Irlanda, el horario se distribuye en mañanas (de 9 a 11.45 horas) y tardes (de 12.20 a 14.40 horas). En Finlandia, la jornada escolar suele comenzar sobre las 8,30/9 de la mañana hasta las 15 horas,

con un descanso para el almuerzo (“lunch”) a las 12/12,30 horas. En Suecia, el horario de los alumnos hasta los doce años es de 8 a 13.30/14.30 horas, según el día de la semana, con una pausa de 30 a 45 minutos para el “lunch”. Constatamos que en estos casos no existe un largo período intersecciones, sino que éste se reduce a un espacio de tiempo que se asemeja más al que en España se dedica a un recreo. De hecho, pese a calificar la jornada de estos países como partida, el horario lectivo es similar al que rige en España para los Centros con jornada continua.

A la vista de lo anteriormente expuesto, cabe concluir que cada Comunidad y cada Estado europeo ha establecido la jornada lectiva que considera más acorde a las necesidades de su población, existiendo una gran variedad de opciones. En futuros cursos académicos, en Aragón también se podrá modificar la jornada lectiva con objeto de, según señala la normativa que rige el proceso, *“dotar a los centros educativos de un mayor nivel de autonomía que les permita flexibilizar su organización para implantar proyectos de innovación y para una mayor atención educativa a sus alumnos”*. A tal fin, la Orden del Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la DGA regula el procedimiento para que los Centros puedan solicitar el cambio de jornada partida a continua mediante la presentación de un Proyecto que ha de incluir todos los aspectos que la citada norma explicita.

Esa próxima implantación de Proyectos educativos de organización de tiempos escolares en Centros de Educación Infantil y Primaria y en Centros de Educación Especial en nuestra Comunidad ya ha sido objeto de queja ante esta Institución. En los siete escritos presentados se aborda la cuestión del voto que el borrador de la Orden reguladora otorgaba a cada familia. Y estimando que es plausible que, para evitar problemas de disparidad de criterios de los progenitores en casos de separación o divorcio, se otorgue un voto a cada uno de ellos, plantean que resulta más equitativo que a las familias monoparentales se les concedan también dos votos.

En cinco de las quejas recibidas se muestra además disconformidad con el hecho de que el porcentaje mínimo de votos se calcule sobre el censo total de familias o representantes legales de los alumnos. En este sentido, esta Institución considera -y así lo ha trasladado ya al Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la DGA- que ese censo total de familias o representantes legales de los alumnos es un dato fiable y objetivo para proceder al cálculo del porcentaje de votos favorables en función de dicho censo.

En algunas Comunidades, para la modificación de la jornada escolar en uno u otro sentido (de partida a continua o viceversa) se exige que una mayoría cualificada de familias se muestren de acuerdo con la

nueva propuesta de horario. Por citar algunas, en Castilla y León para autorizar el cambio será preciso el respaldo de dos tercios de madres, padres o tutores legales; en la Comunidad de Madrid, la votación se considera válida si han participado en la misma un mínimo de dos tercios del total de personas que componen el censo y, para que la propuesta se considere aprobada, deberá constar la conformidad de un mínimo de dos tercios de los votos registrados; en Andalucía, la decisión de modificación del horario lectivo deberá ser adoptada con el voto favorable de la mayoría absoluta, computada sobre el número total de padres, madres o personas que ejerzan la tutela del alumnado del Centro.

En Aragón, el Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la DGA es el órgano competente para decidir el porcentaje de votos favorables de las familias que se requiere para que el Proyecto que presente el Centro pueda ser aprobado. Y, en uso de esas facultades, el artículo 28 de la Orden ECD/63/2016 señala que para la aprobación del proyecto se requerirá un número de votos favorables al mismo no menor del 55% del censo total de padres y madres o representantes legales del alumnado.

En cualquier caso, en la aplicación de lo dispuesto en la citada Orden, en relación con el procedimiento para la modificación de jornada lectiva, de partida a continua, sugerimos que se tomen en consideración los siguientes aspectos:

1.- Interés superior del menor

El artículo 8 de la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón, aborda las medidas para garantizar el ejercicio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Aragón, señalando explícitamente en su punto 4 que El Justicia de Aragón defenderá tales derechos. Y en relación con el tema que nos ocupa, el artículo 3.3 de la mencionada Ley dispone que las acciones que se promuevan en la Comunidad Autónoma de Aragón para la atención de la infancia y la adolescencia, y en garantía del ejercicio pleno de sus derechos, deberán responder a la prevalencia del interés superior de los menores sobre cualquier otro interés legítimo concurrente. Asimismo, en lo que respecta a la interpretación de esta Ley, el artículo 4 establece lo siguiente:

“La interpretación de la presente Ley, así como la de sus normas de desarrollo y demás disposiciones legales relativas a la infancia y la adolescencia debe realizarse teniendo en cuenta el interés superior del menor y de conformidad con los tratados internacionales ratificados por el Estado español y, especialmente, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989”.

Esta Institución sostiene, y así lo ha manifestado reiteradamente,

que en cualquier circunstancia se ha de dar prioridad a aquello que más beneficie a los menores, tal como expresa la Declaración de Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, cuyo segundo principio indica que en caso de conflicto *“la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño”*.

En esa misma línea, la Convención de Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989 sobre Derechos del Niño -a la que alude el precepto de la Ley reproducido anteriormente- determina en el artículo 3 que en todas las medidas concernientes a los niños, que adopten las instituciones públicas o las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a la que se atenderá será al interés superior del menor. Estas normas son de aplicación directa por mandato constitucional, habida cuenta de lo establecido en el artículo 39.4 de la Constitución Española: *“los niños gozarán de los derechos recogidos en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”*.

A tenor de lo expuesto, también en la organización de los tiempos escolares se debe atender prioritariamente a los intereses y necesidades de los alumnos, valorando la mayor o menor adaptación de cada propuesta a las características psicopedagógicas de los mismos.

Debemos tener en cuenta que la atención de los alumnos, sus ritmos de aprendizaje y, consecuentemente, su rendimiento a lo largo del día varían en función de diversos factores, como pueden ser las características de la actividad que desarrollen o las condiciones en las que la están realizando. Mas un factor esencial es la edad de los alumnos y, por tanto, consideramos que se han de adecuar los horarios escolares a esas edades de los niños que cursan Educación Infantil y Primaria.

De los diversos intereses en juego, profesores, padres y alumnos, estimamos que el criterio que debe regir la implantación de la jornada lectiva en los Centros en esa etapa de los 3 a los 12 años debe atender prioritariamente las necesidades de los menores, garantizando el ejercicio de su derecho a la educación en unas condiciones que respeten y hagan prevalecer, en la medida de lo posible, sus momentos de mayor concentración. Lo cual no implica que esa atención prioritaria al interés del menor no sea compatible con el derecho de los padres y profesores a compatibilizar la vida familiar y la laboral.

2.- Motivación de la propuesta de modificación

La implantación de una nueva modalidad de jornada lectiva debe realizarse con el consenso de todos los componentes de la comunidad educativa, evitando enfrentamientos entre los distintos sectores que la

conforman.

A nuestro juicio, se debe instar la colaboración de todos los estamentos de la comunidad de cada Centro en la elaboración de ese preceptivo Proyecto educativo de organización de tiempos escolares, que se ha de realizar centrado en lo que más beneficie a los alumnos, fundamentalmente, en el momento de definir el tipo de jornada y la alternancia entre períodos lectivos y recreos.

No obstante, entendemos que probar la bondad del nuevo sistema, señalar las ventajas que el cambio de horario comporta, debe recaer en quienes promueven la propuesta de modificación de la actual jornada escolar. En este sentido, es preciso que en el Proyecto se expliciten los beneficios que se van a obtener, los problemas que se podrán solventar con la implantación de la nueva jornada -con expresa indicación de las medidas a adoptar para lograrlo-, así como de qué forma se van a atender mejor las necesidades de todos los miembros de la comunidad educativa.

En primer lugar, se deberá argumentar cómo repercutirá en los alumnos, tanto en lo que respecta a lograr un mayor aprovechamiento de los períodos lectivos -con la consiguiente mejora en su rendimiento escolar- como a facilitar un buen clima de convivencia en el Centro. Sin obviar otras posibles repercusiones del cambio de jornada en aspectos como la formación del profesorado, conciliación de la vida familiar y laboral, cohesión social, etc. Teniendo presente que han de quedar garantizadas la equidad y la igualdad de oportunidades.

3.- Continuidad del servicio de comedor escolar

Si nos atenemos a la experiencia de otras Comunidades que ya llevan años de implantación del horario lectivo continuado en algunos de sus Centros de Educación Infantil y Primaria, esa cambio de jornada partida a continua supondrá un notable decrecimiento en el número de usuarios del servicio de comedor escolar.

Por una parte, habrá familias que decidan prescindir de dicho servicio dado que en casa controlan mejor los alimentos que ingieren sus hijos, comida que además consideran más sana. Por otra parte, la actual coyuntura económica ha conllevado que muchas familias no tengan problemas de conciliación de vida laboral y familiar -motivo por el que la mayoría utiliza el servicio de comedor escolar- debido a que uno o ambos progenitores se encuentran en paro; situación que implica disponer de menos medios económicos y, en muchos casos, cuando no son beneficiarias de una ayuda para sufragar los gastos de comedor escolar, no poder abonar el coste del servicio. Otras familias, aun cuando puedan

afrontar el gasto, valoran que el hecho de que los niños coman en casa les supone un considerable ahorro.

Es cierto que es intención de la Administración educativa aragonesa que, en los Centros que actualmente prestan el servicio de comedor escolar, se garantice su continuidad, conforme dispone el artículo 8 de la Orden ECD/63/2016. A este respecto, en los últimos años se ha podido detectar que, debido a la situación de extrema escasez de recursos económicos de muchas familias, hay menores que presentan carencias en su alimentación y la comida en el Centro escolar es la única que tienen garantizada al día. En estos supuestos, tratándose de una primera necesidad, se tienen que arbitrar los medios necesarios a fin de otorgar prioridad absoluta a suministrarles esa asistencia mínima. En esos casos se trata de garantizar una prestación social mínima.

Además, esta Institución ha puesto de manifiesto reiteradamente la importante función que el comedor escolar desempeña para las familias en situación de desventaja social y económica, al proporcionar al alumnado procedente de los sectores socioculturales más desfavorecidos de nuestra sociedad, orientación en materia de educación para la salud, educación para la convivencia y educación para el ocio y tiempo libre durante el período correspondiente. Para estos alumnos, el comedor escolar puede ser considerado como un factor integrador y un servicio social que, además de complementar las actividades lectivas ordinarias, incide en elementos formativos esenciales que potencian su socialización y favorecen que adquieran determinados hábitos higiénicos saludables.

Es lógico que en los Centros que escolarizan a muchos niños beneficiarios de becas y ayudas de comedor escolar, las familias opten por la permanencia de esos niños en el Centro escolar durante el período previsto para la prestación de este servicio tras la jornada lectiva, lo que permitirá asegurar su continuidad. Sin embargo, puede haber problemas si son pocos los alumnos del Centro que disponen de tales ayudas.

En nuestra opinión, no cabe aducir criterios de rentabilidad y estimar inviable la prestación de dicho servicio a causa de una drástica disminución del número de comensales. Ni invocar ese decrecimiento para reducir las partidas presupuestarias que las distintas Administraciones, autonómica y local, destinan a la concesión de becas y ayudas de comedor escolar. Por el contrario, estimamos que se han de adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar la continuidad de la prestación del servicio de comedor escolar para aquellas familias -aunque sean muy pocas- que precisen utilizarlo.

4.- Gratuidad de actividades socioeducativas y de refuerzo

Entre los requisitos que se exigen para la modificación de la jornada escolar, en la Orden ECD/63/2016 consta que en la modalidad de jornada continua se ha de garantizar el desarrollo de actividades “*socioeducativas*” fuera del horario lectivo, durante un período de tiempo de igual duración que el actual período intersecciones de la jornada partida. Entendemos que es preceptivo que el Centro oferte esas actividades gratuitas, aun cuando sean voluntarias para los alumnos.

No se pueden confundir este tipo de actividades socioeducativas con las extraescolares. Existen similitudes entre unas y otras: Ambas se realizarán tras la jornada lectiva, en ambos casos las familias pueden elegir si sus hijos participan en ellas o no, y en el desarrollo de ambas se pueden implicar AMPAs, instituciones, Ayuntamientos, Comarcas, ONG, entidades culturales y deportivas. Mas hay dos aspectos fundamentales que las diferencian: Las actividades socioeducativas son gratuitas y de oferta obligada por el Centro, en tanto que las extraescolares no.

Gratuidad y oferta obligada que han de ser estrictamente respetadas, habida cuenta de que estas actividades socioeducativas contribuirán a compensar desigualdades y a paliar los efectos que la compactación de la jornada escolar puede tener en los menores procedentes de entornos socioculturales desfavorecidos o que residen en áreas de nuestra Comunidad con una escasa -o inexistente- oferta de actividades de carácter cultural.

Asimismo, el artículo 10.2 de la Orden prevé desarrollar actividades de refuerzo gratuitas y voluntarias para el alumnado que el equipo docente determine, previo consentimiento de las familias. Consideramos que esta posibilidad resultará especialmente relevante para las familias que no tienen formación académica suficiente para ayudar a los menores en sus tareas escolares y que tampoco disponen de recursos económicos para reforzar su aprendizaje en academias u otros centros privados.

En consecuencia, será preciso que el Proyecto delimite con claridad el horario de apertura del Centro, el horario del alumnado -lectivo y no lectivo- y el horario laboral del profesorado.

En cualquier caso, es comprensible que la Comisión Nacional para la Racionalización de los horarios españoles tenga dudas acerca de que la armonización de la vida familiar y laboral pase por el cambio de una jornada partida a jornada continua en los Centros escolares. El desequilibrio en la conciliación de ambos aspectos -atención a los hijos y desempeño profesional- es más consecuencia de unos horarios comerciales y del sector servicios muy amplios, que habría que revisar para adecuarlos a los que rigen en los países europeos de nuestro entorno.

Agradezco de antemano la atención que dispensará este escrito en la convicción de que la eficaz colaboración entre las Instituciones es imprescindible para cumplir el papel de servicio público que tenemos encomendado.

Zaragoza, a 19 de febrero de 2016

EL JUSTICIA DE ARAGÓN E.F.

FERNANDO GARCÍA VICENTE