

Expte.

DI-1462/2018-8

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE
EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE
AVENIDA RANILLAS, 5 D
50018 Zaragoza**

ASUNTO: Recomendación relativa al transporte escolar para niños de zona rural (Villastar) escolarizados en Teruel.

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 2 de noviembre de 2018 tuvo entrada en esta Institución una queja presentada por padres de alumnos escolarizados en un centro concertado de Teruel y que residen en el pueblo de Villastar, a cuyos hijos, el Servicio Provincial de Educación en Teruel les había negado recientemente el derecho a utilizar la ruta de autobús para ir al colegio. En la misma el interesado relata literalmente que:

“en aplicación de la norma de fecha 14 de mayo de 2013 mis dos hijos de XX y XX años de edad no se les permite coger el autobús que les lleva del pueblo al Colegio Concertado en Teruel, por el motivo que no cursan estudios en un Colegio Público.

Residimos en Villastar, que está a unos 10 km de Teruel, en la Carretera a Cuenca, y mis hijos estudian en el Colegio de Las Viñas de Teruel, que es concertado. Hasta este año, si había plazas libres los niños podían ir en el autobús, aun cuando fueran a un Colegio concertado. Pero

este año, al haber más solicitudes que plazas, los niños que cursan estudios en concertados no pueden subir al autobús, aunque el autobús nunca va lleno, pues muchos padres solicitan para sus hijos plaza en el autobús pero luego los levantan ellos, por lo que hay plazas libres.

Además de este autobús, la Administración tiene contratadas 19 plazas en la línea regular que sale de Teruel y llega a Villastar y otros pueblos, para los niños que estudian en la Pública, y no caben en el autobús.

Somos 14 familias las que estamos afectadas por este cambio de criterio en la aplicación de la norma, y consideramos que tenemos el mismo derecho al servicio, ya cursen estudios en la pública o en la concertada, por lo que solicitamos la intervención del Justicia de Aragón.”

SEGUNDO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión y asignar el expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió escrito a la Consejera de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón y al Presidente de la Comarca Comunidad de Teruel en el que se solicitaba información acerca de la situación del transporte escolar de los alumnos de Villastar que acudían a centros concertados de la ciudad.

TERCERO.- La respuesta del Departamento Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón expone, textualmente, lo siguiente:

*“ En relación con el expediente de queja **DI-1462/2018-8**, el Departamento de Educación, Cultura y Deporte, le comunica lo siguiente:*

La Ley Orgánica 8/1985 reguladora del Derecho a la Educación, en su artículo 51, referido a los centros concertados, y desarrollado por el Real Decreto 1694/1995 por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios complementarios de los centros concertados que, en ausencia de normativa

aragonesa al respecto, es de aplicación supletoria en esta Administración educativa, encomienda a los propios centros concertados la prestación de los servicios escolares complementarios, entendiendo por tales el comedor, el transporte escolar, el gabinete médico o psicopedagógico o cualquier otro de naturaleza análoga; que en todo caso serán de carácter voluntario y no lucrativo.

Por otra parte, la ORDEN de 14 de mayo de 2013, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte por la que se dictan normas para la organización y funcionamiento del servicio complementario de transporte escolar en la Comunidad Autónoma de Aragón, en su artículo 2 establece que:

"1. Tienen derecho a recibir las prestaciones propias del servicio de transporte escolar de forma gratuita aquellos alumnos que, por no disponer de oferta educativa en su localidad de residencia, deban desplazarse a un centro docente público ubicado en otra localidad próxima".

Si bien, de acuerdo con la Disposición Adicional Primera:

"[...] en aquellas líneas que por las características de su contratación el vehículo que preste el servicio disponga de plazas libres, éstas podrán ser utilizadas por alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos siempre que su acceso no suponga la alteración de las condiciones actuales de utilización del servicio ni la modificación del contrato vigente".

En virtud de lo anterior, no podemos considerar, como apunta el autor de la queja, que los alumnos escolarizados en centros concertados tengan el mismo derecho al servicio que los escotarizados en centros públicos, Sin embargo, tal y como reconoce el propio autor de la queja, si hubiese plazas libres en las rutas de transporte contratadas por el servicio Provincial, los alumnos de centros concertados podrían hacer un uso gratuito de las mismas, pero siempre condicionada a la existencia de plazas vacantes; y así es como venía sucediendo en años anteriores.

A continuación, pasamos a exponer la situación planteada en la queja:

La ruta de transporte escolar afectada es la ruta número 98, con itinerario Villastar-Villaspesa-Teruel. Esta ruta fue contratada en 2017 con una capacidad de 60 plazas.

Durante el último curso escolar 2017-2018, el número de solicitudes de alumnos escolarizados en centros públicos fue de 52, resultando la existencia de plazas libres en el autobús contratado, las cuales se ofrecieron a los alumnos matriculados en centros concertados, de acuerdo con la citada Disposición Adicional.

Sin embargo, en este curso escolar 2018/2019 el número de solicitudes de alumnos escolarizados en centros públicos alcanza los 60, no resultando la existencia de plazas libres en el autobús contratado, y no cumpliéndose en consecuencia la condición necesaria para que pueda entrar en juego la citada Disposición Adicional Primera. Por consiguiente, los alumnos escolarizados en centros concertados quedan a merced de los servicios que los propios centros concertados presten, de acuerdo con lo dispuesto en la citada Ley Orgánica 8/1985 y, en su defecto, pueden hacer uso del servicio público de transporte regular de viajeros VAC-218 (Casas Bajas-Teruel), previo pago de la correspondiente tarifa.

Como puede observarse en la actuación de este Departamento, no se ha cambiado el criterio seguido en la aplicación de la normativa, lo que ha cambiado únicamente es la circunstancia de hecho que permite o no a este servicio aplicar dicha Disposición.

En definitiva, no ha sido vulnerado ningún derecho, pues de acuerdo con la normativa no existe tal derecho alegado. Por el mismo motivo, no procede establecer convenios con las comarcas afectadas para dar servicio de autobús a niños del medio rural, porque no cumplen la condición de ser beneficiarios del servicio gratuito de transporte escolar. “

CUARTO.- En la respuesta del Presidente de la Comarca Comunidad de Teruel se hace constar, textualmente, manteniendo las negritas y subrayados de origen, lo siguiente:

”En relación a las solicitudes de información en relación a la retirada del servicio de transporte escolar a los Alumnos de centros concertados de Villel y Villastar, tengo a bien comunicarle lo siguiente:

*El art. 9 del DECRETO LEGISLATIVO 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón establece que las comarcas **podrán** ejercer competencias en su territorio, entre otras, con el contenido y de la forma que se indica en este título, entre otras, la **Enseñanza**.*

a) La propuesta de creación de escuelas infantiles, de acuerdo con la normativa vigente, y su gestión y/o la colaboración con los ayuntamientos en la gestión una vez creadas.

b) La gestión del servicio complementario de transporte escolar para el alumnado escolarizado en centros públicos de la comarca y, en su caso, la prestación del servicio a alumnos residentes en la comarca y que por necesidades de escolarización deban desplazarse a centros públicos de una Comunidad Autónoma limítrofe.

c) La gestión de las ayudas y becas establecidas para garantizar la gratuidad del transporte escolar, de acuerdo con la normativa vigente.

d) La gestión del servicio complementario de comedor escolar para el alumnado escolarizado en centros públicos de la comarca y, en su caso, la prestación del servicio a alumnos residentes en la comarca y que por necesidades de escolarización deban desplazarse a centros públicos de una Comunidad Autónoma limítrofe.

e) La colaboración con la Administración educativa para la gestión de

la formación permanente de adultos, escuelas-taller y talleres ocupacionales.

f) Colaborar con la Administración educativa en el análisis de las necesidades de la oferta educativa existente, para contribuir a su adecuación al sistema productivo de la comarca.

El DECRETO 4 /2005, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los Decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y traspaso de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a la Comarcas, establece como materias efectivamente y taxativamente transferidas a las comarcas, las siguientes:

A.—En materia de Acción Social.

B.—En materia de Cultura.

C.—En materia de Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares.

D.—En materia de Deporte.

E.—En materia de Juventud.

F.—En materia de Promoción del Turismo.

G.—En materia de Servicios de Recogida y trat. de residuos urbanos.

H.—En materia de Protección Civil, prevención y extinción incendios.

De ello se desprende que hasta la fecha, la competencia en ENSEÑANZA no ha sido transferida a las Comarcas y por lo tanto, su ejercicio corresponde al GOBIERNO DE ARAGÓN.

Por otro lado, el DECRETO LEGISLATIVO 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, en su art 10, establece que conforme a lo previsto en el artículo 96.2 de la Ley 7/999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, la Administración de la Comunidad Autónoma podrá delegar el ejercicio de sus competencias o encomendar la

realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de su competencia a las comarcas. Si bien, como expresamente se establece en el apartado tercero del artículo 10 la delegación de competencias exigirá, en cada caso, el traspaso de los medios precisos para su ejercicio y la aceptación expresa por el Consejo comarcal, excepto cuando venga determinada por ley.

Por todo ello, cabe concluir que, de conformidad al DECRETO 4 /2005, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los Decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y traspaso de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a la Comarcas, no ha sido transferida a las Comarcas, y en concreto a la Comarca Comunidad de Teruel, la competencia en enseñanza, que implica entre otros: ...)

b) La gestión del servicio complementario de transporte escolar para el alumnado escolarizado en centros públicos de la comarca y, en su caso, la prestación del servicio a alumnos residentes en la comarca y que por necesidades de escolarización deban desplazarse a centros públicos de una Comunidad Autónoma limítrofe.

c) La gestión de las ayudas y becas establecidas para garantizar la gratuidad del transporte escolar, de acuerdo con la normativa vigente.

*Por lo tanto, la competencia para la regulación y financiación de los servicios de transporte escolar para el alumnado residente en la Comarca, correspondiendo al GOBIERNO DE ARAGÓN, mientras no se produzca la transferencia efectiva. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de que el Gobierno de Aragón pudiera delegar el ejercicio de esta competencia en la Comarca, garantizándose en ese caso **el traspaso de los medios precisos para su ejercicio y la aceptación expresa por el Consejo comarcal.***”

II.- NORMATIVA

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

Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón.

DECRETO 149/2018, de 4 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se autoriza la delegación de competencias en materia de transporte escolar de la Comunidad Autónoma de Aragón a las comarcas de Sobrarbe, La Ribagorza, La Jacetania, Alto Gállego, Cuencas Mineras, Maestrazgo y al municipio de Barbastro para el curso 2018/2019.

ORDEN de 14 de mayo de 2013, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se dictan normas para la organización y funcionamiento del servicio complementario de transporte escolar en la Comunidad Autónoma de Aragón.

III.- CONSIDERACIONES

PREVIA.- Es constante la jurisprudencia en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que viene a establecer que el sistema dual de enseñanza concertada / pública no implica subsidiariedad de aquella respecto de esta; esto es, la Sala rechaza constantemente una escuela concertada subsidiaria de la pública, negando que tenga un carácter accesorio, debiendo ser considerada la gratuidad de la educación sin tener en cuenta el tipo de centro de escolarización del

alumnado.

Por esta razón, el Justicia de Aragón en el ejercicio de sus funciones recogidas en el artículo 22.4 *“Si la aplicación de una norma legítimamente acordada fuere la que condujere a resultados injustos o dañosos, el Justicia podrá recomendar su modificación o derogación”* se permite recomendar al Gobierno de Aragón la modificación de la ORDEN de 14 de mayo de 2013, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se dictan normas para la organización y funcionamiento del servicio complementario de transporte escolar en la Comunidad Autónoma de Aragón; habida cuenta de que los argumentos jurídicos en los que se sustenta la decisión del Departamento de Educación, Cultura y Deporte para no proporcionar transporte gratuito a los estudiantes de centros concertados de área rural se basan en la distinción entre centros educativos públicos y sostenidos con fondos públicos, de la citada ORDEN de 14 de mayo, cuando ambos conforman un mismo sistema educativo.

PRIMERA- Varios alumnos que viven en pueblos de la provincia de Teruel, Comarca Comunidad de Teruel, y escolarizados en la capital porque no hay colegio en sus localidades de residencia, no han podido utilizar gratuitamente el autobús durante el curso escolar 2018/2019 que presta el servicio desde su pueblo al colegio porque son alumnos de centros “sostenidos con fondos públicos” y la línea regular que utilizan los alumnos de centros públicos tiene “ 20 plazas concertadas” para alumnos escolarizados en la pública. Hasta este pasado curso sí lo habían hecho porque el Servicio Provincial de Teruel tenía contratada una línea de autobús para uso escolar. Sin embargo, ahora, entendemos que, para abaratar costes, se conciertan únicamente determinadas plazas.

El artículo 81.3 de la Ley Orgánica de Educación indica que las

Administraciones educativas garantizarán en la educación primaria a todos los alumnos un puesto escolar gratuito en su propio municipio o zona de escolarización establecida; Es además el artículo 82.2 el que señala que, sin perjuicio de lo anterior, en las zonas rurales en que se considere aconsejable se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza. En este supuesto, las administraciones educativas prestarán de forma gratuita los servicios escolares de transporte y, en su caso, comedor e internado.

Asimismo, señala en su artículo 82.1 que las administraciones educativas tendrán en cuenta el carácter particular de la escuela rural, a fin de proporcionar los medios y sistemas organizativos necesarios para atender a sus necesidades específicas y garantizar la igualdad de oportunidades.

Villastar es un pueblo que dista 10 km de Teruel, y hasta octubre de este curso 2018/2019, los niños de la localidad podían utilizar el transporte escolar indistintamente fueran de un colegio público o de uno concertado. Sin embargo, el Servicio Provincial de Educación comunicó a los padres de los menores que no podían usar el autobús en calidad de escolares, sino que podrían usar las plazas vacantes de la línea regular de autobús para ir a Teruel como cualquier ciudadano, pagando por el servicio, sin que hubiera plazas reservadas gratuitas para estos escolares de centros concertados.

No se trata, por tanto, de que haya plazas vacantes o no en el autobús, que las hay. De lo que se trata es de que el Servicio Provincial de Educación no se hace cargo del coste del transporte de estos menores y ha trasladado a sus padres la obligación de pagar por la educación del menor, ya que sin transporte no hay escolarización.

SEGUNDA.- La Orden de 14 de mayo de 2013, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, dicta las normas para la organización y funcionamiento del servicio complementario de transporte escolar en la Comunidad Autónoma de Aragón.

El Real Decreto 1982/1998, de 18 de septiembre procedió al traspaso

de servicios y funciones de la educación no universitaria a la Diputación General de Aragón, entre los que se incluye el servicio de transporte escolar; y son los Directores de los Servicios Provinciales quienes, por acuerdo de Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, de 9 de febrero de 1999, tienen la facultad de suscribir Convenios de colaboración en materia de transporte escolar, en representación de la DGA.

En la Orden de 14 de mayo de 2013, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se dictan normas para la organización y funcionamiento del servicio complementario de transporte escolar en la Comunidad Autónoma de Aragón se delega en los Directores de los Servicios Provinciales de Educación y Ciencia la facultad de contratación del servicio de transporte escolar.

El Decreto 149/2018, de 4 de septiembre, del Gobierno de Aragón, autoriza la delegación de competencias en materia de transporte escolar de la Comunidad Autónoma de Aragón a ciertas comarcas y ayuntamientos de dos provincias aragonesas. Entre estas entidades se encuentran las comarcas de las Cuencas Mineras, la Jacetania o el Alto Gállego, del modo que permite la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón; en cuyo artículo 100 prevé que la DGA podrá delegar el ejercicio de sus propias competencias en las entidades locales -enumeradas en el artículo 97-, siempre que con ello mejore la eficacia de la gestión de los servicios públicos correspondientes y se trate de actividades o funciones relacionados con el ámbito territorial de la entidad local delegada.

Precisamente la organización comarcal se caracteriza por la proximidad de los órganos gestores a las necesidades de los usuarios de los servicios, por la posibilidad de gestionar de manera más eficaz, coordinada y eficiente de los recursos para atender las necesidades educativas y sociales en su territorio. En base a esto, resulta llamativo que la Comarca Comunidad de Teruel responda a las solicitudes de información del Justicia de Aragón afirmando que no tienen competencia en enseñanza, lo que obviamente nos consta, porque la enseñanza le corresponde al Gobierno de Aragón.

Desde esta Institución no se dice que la Comarca deba hacerse cargo de la enseñanza, sino que facilite el acceso de los niños al derecho fundamental que es la EDUCACIÓN. De lo que estamos hablando es de la defensa de un derecho de los menores que habitan en la comarca, para lo que sí hay competencias en otras comarcas, en tanto en cuanto firman convenios con el Gobierno de la Comunidad Autónoma para la delegación de competencias en materia de transporte escolar.

ORDEN de 14 de mayo de 2013, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se dictan normas para la organización y funcionamiento del servicio complementario de transporte escolar en la Comunidad Autónoma de Aragón reflexiona:

“el territorio aragonés mantiene una gran dispersión geográfica en pequeños municipios y entidades administrativas inframunicipales, aspecto que condiciona enormemente la prestación del servicio público educativo, especialmente en los tramos básicos y obligatorios de la enseñanza, por lo que la prestación educativa de transporte escolar se constituye en un servicio clave para garantizar una educación de calidad a los escolares aragoneses.

Asimismo, la evolución de las condiciones socioeconómicas de las familias y de las propias necesidades sociales requiere la actualización de la regulación vigente en materia de organización y funcionamiento del servicio de transporte escolar, especialmente en aras de garantizar la igualdad del alumnado que reside en el medio rural o en pequeños núcleos de población”.

No pasamos por alto que el artículo 1.2 de la citada orden de 2013 dice *“ .El servicio educativo de transporte escolar es una prestación pública que será realizada de acuerdo con las posibilidades técnicas y con sometimiento a las disponibilidades presupuestarias del correspondiente ejercicio, mediante las siguientes modalidades:*

- Rutas de transporte escolar establecidas mediante contratos, convenios y reserva de plazas en líneas regulares.

- Ayudas individualizadas de transporte escolar para los casos en

que no exista ruta de transporte organizado.”

Por este motivo, desde esta Institución cabe la posibilidad de recomendar a la Comarca Comunidad de Teruel que, en la medida en que las posibilidades económicas lo permitan, se promueva la firma de un acuerdo o convenio con el Director del Servicio Provincial de Educación de Teruel de modo que se pueda beneficiar a los alumnos del área rural que asisten a un colegio fuera de su localidad, a fin de que las familias no tengan que costear de su propio bolsillo el acceso al derecho fundamental que es la educación.

La facilitación de este servicio para la mejor atención a los menores de la zona podría hacerse mediante convenio en que se fijara como objetivo la formalización de un contrato de reserva para un número de plazas en las que se sumara, a las 20 ahora contratadas, las de alumnado escolarizado en centros sostenidos con fondos públicos, situación que, entendemos, sería más ventajosa para todos y ayudaría a resolver el problema que durante este curso se ha presentado.

IV.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, y a la Comarca Comunidad de Teruel las siguientes **RECOMENDACIONES:**

PRIMERA.- Al Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, la modificación normativa que regula el transporte escolar recogida en la ORDEN de 14 de mayo de 2013, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se dictan normas para

la organización y funcionamiento del servicio complementario de transporte escolar en la Comunidad Autónoma de Aragón, en tanto su aplicación se considera que conduce a un resultado injusto o dañoso.

SEGUNDA.- A la Comarca Comunidad de Teruel y al Departamento de Educación, Cultura y Deporte, a través del Servicio Provincial de Educación de Teruel que, en la medida en que las posibilidades económicas lo permitan, encuentren mediante convenio, una fórmula que permita el transporte gratuito necesario para la escolarización de los alumnos del área rural que asisten a centros sostenidos con fondos públicos en Teruel capital.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no las Recomendaciones formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 17 de mayo de 2019

ÁNGEL DOLADO

JUSTICIA DE ARAGÓN