

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE EDUCACIÓN,
CULTURA Y DEPORTE
Avda. Gómez Laguna, 25
50009 ZARAGOZA

Asunto: Regulación de los Programas “Apertura de Centros” y “Abierto por vacaciones” para centros sostenidos con fondos públicos.

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Tuvo entrada en esta Institución queja que quedó registrada con el número de referencia arriba expresado.

En la misma se hace alusión a la no inclusión “*en los Programas: "Apertura de Centros" "Abierto por Vacaciones" de los Centros Escolares denominados Concertados*”, solicitud que “*se fundamenta esencialmente en la equiparación y trato equitativo que deben adaptarse tanto a los Centros de Titularidad Pública o Titularidad Privada Concertados por cuanto ambas redes son complementarias y están sostenidas con fondos públicos, tal y como quedó aprobado en las Cortes Aragonesas tras el último debate de la Comunidad Autónoma, mediante Proposición no de Ley presentada por un grupo parlamentario*”.

Asimismo, en el escrito de queja se solicita que FECAPARAGÓN, como entidad con representatividad de las AMPAS de estos centros concertados, pueda participar en las Comisiones dirigidas a estudiar y evaluar estos programas.

SEGUNDO.- Una vez examinado el expediente de queja, con fecha 16 de marzo de 2009 acordé admitirlo a trámite y, con objeto de recabar información precisa al respecto, dirigí un escrito a la Consejera de

Educación, Cultura y Deporte de la DGA quien, en respuesta a este requerimiento, nos remite un informe del siguiente tenor literal:

“Los programas de "apertura de centros" y "abierto por vacaciones", fueron regulados de forma básica mediante la Orden de 2 de abril de 2008, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, mediante la que se aprueban los Programas "Apertura de centros" y "Abierto por vacaciones" y se establecen las bases para su funcionamiento.

Anualmente se publica para cada uno de ellos convocatoria de participación para que los centros públicos de Infantil y primaria y de Educación especial presenten -o puedan modificar en la de "Apertura de centros"- sus proyectos para el curso correspondiente.

Los destinatarios de estos programas son los colegios y los centros de educación especial dependientes del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, en desarrollo del artículo 112 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, para facilitarles los medios necesarios para ofrecer servicios y actividades a los alumnos para atender las nuevas demandas sociales.

Cada centro educativo realiza su propio plan de trabajo y éste se incorpora a su Proyecto educativo, en el que la utilización de los servicios y la participación en las actividades es voluntaria para los alumnos y se realiza fuera del horario y del calendario lectivo, no afectando por ello al desarrollo del currículo escolar. Las actividades van dirigidas a los alumnos del propio centro docente, aunque cabe admitir la participación de alumnos de otros centros que por cualquier causa no reciban el ofrecimiento de estos servicios y actividades en el propio.

Debe concluirse , por lo expresado, que la queja carece de fundamento ya que estos proyectos no afectan a los programas de enseñanza y aprendizaje y se realizan en desarrollo del artículo 112 de la Ley Orgánica de Educación (LOE) fuera del horario lectivo.

No obstante, nada impide que los centros privados concertados desarrollen proyectos de esta naturaleza en su plan de actividades extraescolares (como ya lo hacen en muchos casos), siempre que las actividades sean voluntarias y estén autorizadas por el Servicio Provincial de Educación correspondiente, de acuerdo con lo establecido en el R.D. 1694/1995, de 20 de octubre, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios complementarios de los centros concertados.

Por cuanto se refiere a la participación de FECAPARAGON en las comisiones de valoración ninguna de las organizaciones que conforman esta Federación desarrolla su tarea en los centros educativos señalados.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- En desarrollo de lo establecido en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, el Ministerio de Educación y Ciencia procedió a regular las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios complementarios que se realicen en los centros docentes concertados, en los niveles de enseñanza sostenidos con fondos públicos, mediante Real Decreto 1694/1995, de 20 de octubre.

Esta norma estatal contiene la ordenación y el régimen de organización y funcionamiento de estas actividades y servicios en dichos centros, siendo de aplicación en el entonces ámbito territorial de gestión

del Ministerio de Educación y Ciencia. Cuando el citado Real Decreto entró en vigor, Aragón estaba incluido en ese ámbito, mas resultó excluido hace más de diez años como consecuencia del traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a nuestra Comunidad Autónoma en materia de enseñanza no universitaria, efectuado por Real Decreto 1982/1998, de 18 de septiembre.

Si bien el Gobierno aragonés ha dictado su propia normativa en lo atinente a la prestación de algunos servicios complementarios, como transporte y comedor escolar, no tenemos constancia de que haya procedido igualmente a regular las actividades complementarias y extraescolares que se realicen en centros concertados.

Es cierto que, al no existir una normativa autonómica que regule específicamente estas actividades en centros concertados, es de aplicación la normativa estatal al respecto, ya que con independencia de la cláusula general de supletoriedad del Derecho estatal que establece el artículo 149.3 de la Constitución Española y que ampararía la aplicación, en defecto de normas propias, de esta norma estatal, el legislador aragonés, para evitar los problemas que podría conllevar la aplicación supletoria de las normas estatales en materia educativa, resolvió integrar transitoriamente el Derecho estatal en materia de enseñanza no universitaria como derecho propio de la Comunidad Autónoma en tanto en cuanto no se regularan por la Diputación General de Aragón nuevas normas. En su momento, la Disposición Transitoria de la Ley 12/1998, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas dispuso que *“mientras la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón no dicte sus propias normas en materia de educación no universitaria, se aplicará la normativa estatal que en cada caso resulte procedente”*.

En consecuencia, tal como señala el informe de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte de la DGA, la Administración educativa

aragonesa debe actuar de conformidad con lo dispuesto en la normativa estatal de aplicación que se concreta en el Real Decreto 1694/1995.

Mas son muchos los cambios legislativos que han afectado a nuestro sistema educativo en estos años, puesto que el Real Decreto 1694/1995 se dicta al amparo de lo establecido en la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, sustituida en 2002 por la Ley Orgánica de Calidad de la Educación y ésta a su vez por la actual Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Por ello, y habida cuenta del tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del citado Real Decreto, estimamos que se ha de emitir una nueva regulación para las actividades complementarias y extraescolares en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, con objeto de adaptarlas a las nuevas circunstancias derivadas de los cambios sociales y educativos que se han producido en Aragón en estos últimos años.

Segunda.- El artículo 120 de la Ley Orgánica de Educación determina que todos los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión. Además, señala que las Administraciones educativas favorecerán esta autonomía de los centros de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan adecuarse a los planes de trabajo y organización que elaboren. Sin embargo, matiza que, en el ejercicio de su autonomía, los centros pueden adoptar determinadas medidas *“en los términos que establezcan las Administraciones educativas”*.

En particular, por lo que respecta al proyecto educativo de centro, documento que ha de incluir los servicios y actividades que nos ocupan, el artículo 121.3 de la Ley Orgánica de Educación señala que *“corresponde a las Administraciones educativas establecer el marco general que permita a los centros públicos y privados concertados elaborar sus proyectos educativos”*.

En este mismo sentido, el artículo 5 del Real Decreto 1694/1995 incide en la autonomía de los centros concertados para establecer actividades escolares complementarias y extraescolares dentro de los límites fijados en las leyes y en el propio Real Decreto.

A nuestro juicio, el ejercicio por parte de nuestra Administración educativa de esa competencia que le otorga el artículo 121.3 de la Ley Orgánica de Educación, no supondría una injerencia en la preceptiva autonomía de los centros concertados. Así, estimamos que el Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la DGA podría establecer un marco general que facilitase la inclusión en los respectivos proyectos educativos de actividades escolares complementarias y actividades extraescolares, unificando en la medida de lo posible, con pleno respeto a la autonomía de cada centro, los criterios para que se puedan desarrollar este tipo de actividades en unas condiciones análogas en todos los centros docentes sostenidos con fondos públicos de nuestra Comunidad.

Tercera.- La prestación del servicio público de la educación se realiza a través de los centros públicos y privados concertados, según dispone el artículo 108.4 de la Ley Orgánica de Educación. Y entre los principios que inspiran el sistema educativo español, esta Ley Orgánica señala *“la equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación”* (artº 1.b)

La generalidad con la que están formulados los principios y fines de la educación en la Ley Orgánica de Educación, puede conducir, si se analizan pormenorizadamente, a interpretaciones diversas. No obstante, a fin de favorecer un sistema educativo lo más igualitario posible, tanto en cuanto a las actividades lectivas como a otras que se pudieran realizar en los centros docentes, en nuestra opinión, la normativa que se dicte para la organización y puesta en funcionamiento de determinados programas,

cuya finalidad es la realización de actividades complementarias y extraescolares, no debería excluir a los centros privados concertados.

Tal sería el caso de los programas “Apertura de centros” y “Abierto por vacaciones”, aprobados por Orden de 2 de abril de 2008, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la DGA, destinados a los colegios públicos dependientes del citado Departamento, de las etapas de Educación Infantil y Primaria, aun cuando también se admite la participación en estos programas de los centros específicos de Educación Especial de titularidad pública, dependientes del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón

Examinado detenidamente el articulado de la mencionada Orden, se observa que muchos de los preceptos que contiene podrían ser igualmente de aplicación en el ámbito de los centros privados concertados sin que, en nuestra opinión, ello supusiera una merma en el ejercicio de la autonomía de estos centros, toda vez que la participación en estos programas es voluntaria.

De esta forma, mediante el establecimiento con carácter general de unos programas de actividades complementarias y extraescolares para los centros docentes aragoneses públicos y privados concertados, creemos que tendría mayor repercusión esa voluntad del Gobierno de Aragón, expresada en el preámbulo de la citada Orden en los siguientes términos:

“Impulsar todas las iniciativas tendentes a favorecer la participación educativa y la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, desarrollando programas, servicios y actividades que permitan poner las infraestructuras educativas al servicio de la comunidad y de los ciudadanos en el entorno en que éstas se desarrollan”.

Cuarta.- Esta Institución comparte la apreciación del Departamento de Educación, Cultura y Deporte acerca de que nada impide que los centros privados concertados desarrollen proyectos de esta naturaleza. Sin embargo, estimamos que una normativa reguladora, de aplicación a todos los centros escolares aragoneses interesados en implementar estos programas, contribuiría a un mejor y más amplio logro de sus fines, entre los que cabe citar, favorecer la convivencia, ampliar el ofrecimiento de servicios, e intensificar relaciones y establecer lazos más sólidos. Todo ello, con un mayor aprovechamiento del espacio y las infraestructuras escolares, así como de los recursos del entorno.

Cuestión distinta es la financiación de tales programas, teniendo en cuenta el mandato legal insito en el artículo 112 de la Ley Orgánica de Educación, que exige a las Administraciones educativas potenciar que los centros públicos puedan ofrecer actividades complementarias a fin de favorecer que amplíen su oferta educativa, así como que puedan disponer de los medios adecuados. Es preciso hacer notar que este precepto de esa Ley estatal se enmarca en el capítulo relativo a centros públicos y hace referencia exclusivamente a éstos.

Por otra parte, esta Ley Orgánica también atribuye competencias a las Administraciones educativas en lo concerniente a distribución de recursos. En este sentido, la Ley posibilita asignar mayores dotaciones de a determinados centros públicos o privados concertados, en razón de los proyectos que así lo requieran o en atención a las condiciones de especial necesidad de la población que escolarizan.

Por consiguiente, el Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno aragonés, con posterioridad a la regulación de estas actividades y servicios a incluir potestativamente en los proyectos educativos de cada centro, debería impulsar la convocatoria de ayudas para que determinados programas se puedan llevar a cabo en aquellos centros cuyas condiciones de partida sean menos favorables para desarrollarlos.

III. RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente sugerencia.

SUGERENCIA

1.- Que el Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la DGA adopte las medidas oportunas a fin de establecer una normativa autonómica que regule la realización de actividades complementarias y extraescolares en todos los centros docentes sostenidos con fondos públicos de nuestra Comunidad.

2.- Que la Administración educativa aragonesa estudie la conveniencia de extender a los centros privados concertados el ámbito de aplicación de los Programas “Apertura de centros” y “Abierto por vacaciones”, efectuando las modificaciones y adaptaciones que estime pertinentes en la normativa que establece las bases para su funcionamiento.

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

14 de diciembre de 2009

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE