

Expte.

DI-907/2010-4

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE
SERVICIOS SOCIALES Y FAMILIA
Secretaría General Técnica Camino de
Las Torres, 73
50008 ZARAGOZA**

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 27 de mayo de 2010 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En dicho escrito se hacía referencia a la situación del colectivo de educadores y educadoras que desempeñan sus funciones en centros públicos de gestión privada en la Comunidad Autónoma de Aragón. En concreto se señalaba, literalmente, lo siguiente:

“Llevamos años trabajando como educadores en diferentes proyectos públicos de gestión privada, concretamente en recursos de acogimiento residencial para menores que están dentro del sistema de protección de menores. Todos nosotros poseemos formación universitaria en ámbitos relacionados con la educación y con lo social: Trabajo Social, Magisterio, Psicología, Antropología, etc., así como una formación complementaria sobre nuestro trabajo que realizamos de forma continua. Sin embargo, no tuvimos la posibilidad de estudiar Educación Social, ya que en nuestra Comunidad Autónoma no existían los estudios presenciales en la Universidad Pública.

A partir de 2010 y acompañando a la creación del Colegio de Educadores Sociales de Aragón, se ha establecido como requisito para los concursos públicos de gestión de recursos socioeducativos, que el personal contratado para la implementación de los mismos sea diplomado o habilitado en Educación Social, requisito por el cual quedaríamos excluidos quienes hasta ahora realizamos las funciones de educador social.

Ante esta situación, solicitamos que se tenga en cuenta nuestra formación, nuestra trayectoria profesional y que se reconozcan nuestros conocimientos y experiencia laboral”.

Segundo.- Examinado el escrito de queja se resolvió admitirlo a trámite y dirigirse al Departamento de Servicios Sociales y Familia de la Diputación General de Aragón con la finalidad de recabar la información precisa sobre las cuestiones planteadas en el mismo. En concreto, se solicitaba que se indicase si se había contemplado la posibilidad de incluir en las bases de los concursos públicos para la adjudicación de los contratos de gestión de centros de acogimiento residencial para menores, la eventualidad de desarrollo de las funciones de educador por aquellas personas que, aún sin tener el título de Educador Social o estar habilitadas como tales, hayan sido contratadas antes del año 2010 para el desempeño de dichas tareas.

Igualmente, se solicitaba que se aclarase si se preveía que los pliegos para la adjudicación de los referidos contratos contemplasen la subrogación de los trabajadores que venían desempeñando funciones de educador en los centros de acogimiento, al igual que se hace en otros contratos de gestión de servicios públicos similares.

Tercero.- Recientemente se recibió contestación de la Administración en la

que, literalmente, se indicaba lo siguiente:

“Los niños y adolescentes tienen derecho a una protección que garantice su desarrollo integral, preferiblemente con sus padres, pero en algunos casos esto no es posible y durante un tiempo, deben ser cubiertas sus necesidades mediante el acogimiento residencial. En esos casos los centros de protección de menores están destinados al desarrollo global de la personalidad de los niños y adolescentes acogidos, cuidando y educando a los menores bajo la tutela o guarda de la Diputación General de Aragón, promoviendo su autonomía personal y/o su integración en una familia.

Dado que los medios personales especializados propios de que dispone el Instituto Aragonés de Servicios Sociales para la ejecución de este servicio, son insuficientes para lograr el objetivo que se pretende, se hace necesaria en algunos casos la contratación externa de una empresa que aporte un equipo educativo de profesionales que realice las funciones de atención directa a los menores.

Como función sustitutiva de la familia se asumen las tareas de guarda, educación y cuidado de los menores procurando todas las atenciones necesarias para su correcto desarrollo y evolución.

Esta situación se ha venido dando desde hace bastantes años y la vinculación entre las entidades y fundaciones se realizaba mediante la firma de un convenio. Con la aprobación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público se ha venido exigiendo el cumplimiento de la misma y recomendando reiteradamente desde distintas instancias que se debían finalizar los convenios y utilizar la vía de contratos públicos como garantía de legalidad.

En el año 2010 se han venido preparando y sacando a contratación la gestión educativa de distintos Centros del ámbito de protección de menores en las tres provincias de Aragón.

En los distintos contratos se ha planteado la posibilidad de subrogación del personal, determinándose que ésta solamente debe exigirse en los casos en que anteriormente existiera ya un contrato y no un convenio. Así en la provincia de Zaragoza entre los Centros propios se exige subrogación del personal a los Centros de Salduba, Medina Albaida, Juan de Lanuza I y Juan de Lanuza II, ya que anteriormente tenían contrato y no se exige al resto ya que la vinculación con la Administración era a través de convenio.

Para garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos de los menores que residen en los centros y prevaleciendo el interés superior del menor sobre cualquier otro interés legítimo concurrente, se considera que los educadores que deben atender las tareas de guarda, educación y cuidado de los menores deben tener la titulación de educador social.

Es por esto que el personal que preste servicios en los Centros Residenciales de protección de menores, tendrá categoría profesional de Educador, debiendo estar en posesión de la titulación que posibilita el ejercicio de esa actividad o habilitado por los colegios profesionales correspondientes para ejercerla, y la experiencia necesaria para el ejercicio de las funciones de atención, educación, dinamización y seguimiento de los menores acogidos, así como las demás funciones contempladas en el Proyecto Educativo Marco para los Centros de Protección de Menores.

Si bien hasta este momento los profesionales que prestaban este servicio, en algunos casos, no disponían de la titulación requerida, desde hace ya varios años se viene recomendando que deben habilitarse en los colegios de educadores sociales para poder disponer del título necesario para ejercer la profesión.

En los últimos años se han realizado procesos de habilitación en los colegios profesionales de distintas Comunidades Autónomas a los que han acudido muchos de los profesionales que actualmente trabajan en los Centros y que ya disponen de la habilitación profesional.

En nuestra Comunidad Autónoma y a través de la Universidad Nacional a Distancia se podían y se pueden realizar los estudios de Educador Social.

De forma excepcional en los pliegos de contratación se incluía un párrafo en el que para los profesionales que ya se encuentran desempeñando estas funciones, acrediten amplia experiencia en este campo y se encuentren en proceso de habilitación o de obtención de la titulación tendrán una moratoria máxima de 4 años (éste es el plazo necesario para realizar los estudios de Educador Social), contados desde la entrada en vigor del contrato objeto de este pliego y transcurridos los cuales tendrán que presentar el título requerido.

Consideramos que esta fórmula es razonablemente flexible para respetar los derechos de la partes, ya que existe una demanda legalmente fundamentada por parte del Colegio Profesional de Educadores Sociales de Aragón donde se exige al Instituto Aragonés de Servicios Sociales que vigile e inspeccione para que no se den situaciones de intrusismo profesional.”

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- La Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia de Aragón, tiene como objeto *“asegurar la promoción y protección del ejercicio de los derechos reconocidos a los niños y adolescentes así como establecer mecanismos de coordinación de las actuaciones de las instituciones públicas y privadas dirigidas a la atención y desarrollo integral de los mismos”*. Para la consecución del mismo, la norma se basa en una serie de principios de actuación, como son los de prevalencia del interés superior de los menores, la prevención de situaciones y remoción de obstáculos que impiden o dificulten su formación y desarrollo integral, o la promoción de la integración familiar y social de los niños y adolescentes, garantizando la permanencia, reinserción y restitución en su entorno familiar y social, siempre que no les sea perjudicial.

El Título III de la Ley regula la protección social y jurídica de los menores, entendiendo por tal el conjunto de actuaciones que, en el marco del sistema público de servicios sociales, tiene como finalidad prevenir, detectar y corregir las situaciones de riesgo y de desamparo, mediante la integración del menor en grupos naturales de convivencia, en condiciones básicas suficientes que posibiliten su participación en la vida familiar, económica, social y cultural, y su desarrollo integral como persona. La Ley incluye en el artículo 46, entre las medidas de protección, la guarda ejercida mediante el acogimiento familiar o el acogimiento residencial, y la tutela asumida por la entidad pública. El artículo 66 desarrolla la guarda de los menores en situación de desamparo mediante el acogimiento residencial en centros de protección de menores.

Segunda.- La Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, se refiere al sistema de servicios sociales, que comprende el conjunto de recursos, prestaciones, planes, programas, proyectos, equipamientos y

equipos técnicos, de titularidad pública y privada, que se destinan a la atención social de la población y contribuyen de forma integrada y coordinada a la consecución de los objetivos de las políticas de servicios sociales. Entre las prestaciones de servicio en los servicios sociales especializados, la norma incluye los centros para menores en situación de desamparo, protección y reforma.

Estos centros aparecen regulados en el Decreto 238/1994, de 28 de diciembre, que los define como *“los destinados al desarrollo global de la personalidad del menor; acogiendo, cuidando y educando a los menores de 18 años, que por motivos de protección deban ser separados temporal o definitivamente de su núcleo familiar o entorno social”*. La norma clasifica a los centros de protección de menores por su ámbito de actuación (distinguiendo entre Centros de Observación y Acogida, Centros de Internamiento y Centros Mixtos de Observación y Acogida), su finalidad (jardines de infancia, hogares, residencias y centros especiales) y por su titularidad (diferenciando entre centros propios de titularidad pública, gestionados directamente por la Diputación General de Aragón, centros concertados, no gestionados directamente por la administración autonómica pero con convenios de colaboración, y centros colaboradores, no gestionados por la DGA, sin convenio de colaboración pero que atienden a determinados menores con problemas específicos).

Los centros de menores cuentan con un proyecto educativo, elemento básico de su actividad y organización, que debe ser elaborado por el Director del Centro junto con su equipo educativo, y que debe ser respetuoso con el Proyecto Educativo Marco aprobado por la Administración. En consonancia, el artículo 29 del decreto prevé que para su funcionamiento los centros deben contar con un el equipo educativo, que *“estará formado por los técnicos y profesionales del Centro que desempeñen, entre otras funciones, las de integración, educación, atención, observación,*

coordinación, información y seguimiento, y, en general, las fijadas en el Proyecto Educativo del Centro”.

Tercera.- Indica la Administración en su escrito de contestación a nuestra solicitud de información que dado que los medios personales especializados propios de que dispone el Instituto Aragonés de Servicios Sociales para la ejecución de este servicio son insuficientes para lograr el objetivo que se pretende, se hace necesaria en algunos casos la contratación externa de una empresa que aporte un equipo educativo de profesionales que realice las funciones de atención directa a los menores. Por tal razón, el servicio de gestión educativa de los centros de menores se viene prestando a través de fórmulas de gestión indirecta, habilitando la colaboración de entidades privadas.

Señala la Administración que la vinculación entre las entidades y fundaciones para la prestación del servicio se venía realizando mediante la firma de un convenio; no obstante, con la aprobación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, *“se ha venido exigiendo el cumplimiento de la misma y recomendando reiteradamente desde distintas instancias que se debían finalizar los convenios y utilizar la vía de contratos públicos como garantía de legalidad”*. Igualmente, indica la Administración que *“para garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos de los menores que residen en los centros y prevaleciendo el interés superior del menor sobre cualquier otro interés legítimo concurrente, se considera que los educadores que deben atender las tareas de guarda, educación y cuidado de los menores deben tener la titulación de educador social”*.

Consideramos oportuno y ajustado a derecho el razonamiento del Departamento de Servicios Sociales y Familia. En efecto, la aplicación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del Sector Público, a un modelo de gestión indirecta de un servicio público impone la necesidad de adoptar la

forma jurídica del contrato de gestión de servicios públicos. De igual modo, la atención a la defensa de los intereses del menor, la eficiencia en la prestación del servicio de guarda de menores y el respeto a los derechos e intereses del colectivo vulnerable afectado imponen la necesidad de que dicho servicio público sea prestado por profesionales de la educación con la preparación adecuada. En este sentido se pronuncia el artículo 29 del Decreto que regula los centros de protección de menores al referirse al equipo educativo.

Cuarta.- No obstante, esta Institución entiende que debe atenderse a la situación tanto de los menores como de los profesionales afectados por los nuevos requisitos que se prevé adoptar en los pliegos reguladores de la adjudicación de los contratos de gestión del servicio educativo de los centros.

Respecto a los menores, el principio básico que rige el modelo de atención a los menores en situación de desamparo es el de prevalencia del interés superior de los menores. Debe considerarse que el internamiento en un centro de protección implica, tal y como señala el Decreto 238/1994, la búsqueda de la normalización e integración del menor en situación de desamparo, promocionando su desarrollo personal y buscando su participación en el grupo familiar y el entorno social. Para ello, el Centro cuenta con un equipo educativo encargado de diseñar e implementar un proyecto educativo del Centro; proyecto que se constituye en elemento básico para la intervención psicopedagógica y social del menor. Parece claro que tales proyectos precisan de una continuidad mínima para garantizar su eficacia. Igualmente, y para contribuir a la integración en su entorno del menor en situación de desamparo, parece necesario proporcionar una mínima estabilidad; estabilidad que se ve necesariamente reforzada por la permanencia y continuidad del equipo educativo. En consecuencia, parece apropiado para el cumplimiento de los objetivos de las políticas de atención a

los menores en situación de desamparo adoptar las medidas precisas para facilitar que no se produzcan cambios en los equipos educativos de los centros; es decir, favorecer que los profesionales que vienen desempeñando las tareas de educación gozan de una continuidad en el ejercicio de su función.

Respecto a los profesionales de la educación que vienen desarrollando su actividad en los centros de menores que pueden verse afectados por las nuevas previsiones de la Administración, procede señalar lo siguiente. Indica la Administración que *“se considera que los educadores que deben atender las tareas de guarda, educación y cuidado de los menores deben tener la titulación de educador social... Es por esto que el personal que preste servicios en los Centros Residenciales de protección de menores, tendrá categoría profesional de Educador, debiendo estar en posesión de la titulación que posibilita el ejercicio de esa actividad o habilitado por los colegios profesionales correspondientes para ejercerla”*. Por ello, en los distintos contratos se ha planteado la posibilidad de subrogación del personal, determinándose que ésta solamente debe exigirse en los casos en que anteriormente existiera ya un contrato y no un convenio. Igualmente, *“desde hace ya varios años se viene recomendando que deben habilitarse en los colegios de educadores sociales para poder disponer del título necesario para ejercer la profesión”*. Por último, de forma excepcional en los pliegos de contratación se incluía un párrafo en el que para los profesionales que ya se encuentran desempeñando estas funciones, acrediten amplia experiencia en este campo y se encuentren en proceso de habilitación o de obtención de la titulación tendrán una moratoria máxima de 4 años (éste es el plazo necesario para realizar los estudios de Educador Social), contados desde la entrada en vigor del contrato objeto de este pliego y transcurridos los cuales tendrán que presentar el título requerido.

No obstante, debe tenerse en cuenta los términos en que la Ley

9/2005, de 10 de octubre, por la que se crea el Colegio Profesional de Educadoras y Educadores Sociales de Aragón, regula la integración en el Colegio Profesional. Indica la Disposición Transitoria Tercera lo siguiente:

“Podrán integrarse en el Colegio Profesional de Educadoras y Educadores Sociales de Aragón los profesionales que, trabajando en el campo de la educación social, se encuentren dentro de alguno de los supuestos que se contemplan a continuación y soliciten su habilitación profesional con las acreditaciones correspondientes dentro de los dieciocho meses siguientes a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley:

1º) Poseer una formación universitaria de licenciatura o diplomatura iniciada con anterioridad al curso académico 2001-2002, así como un mínimo de tres años de experiencia profesional en tareas y funciones propias de la educación social, acreditadas fehacientemente, en los quince años anteriores a la entrada en vigor de la presente Ley.

2º) Poseer estudios específicos de un mínimo de tres años en el ámbito de la educación social, iniciados antes del curso académico 2001-2002, así como tres años de experiencia profesional con dedicación plena o principal en tareas y funciones propias de la educación social, acreditadas fehacientemente, dentro de los quince años anteriores a la entrada en vigor de la presente Ley.

3º) Tener capacidad profesional práctica y ocho años de dedicación plena o principal a las tareas y funciones propias de la educación social, acreditadas fehacientemente, en los veinte años anteriores a la entrada en vigor de la presente Ley.”

Así, para ser habilitado por el Colegio profesional para el desempeño

de las funciones de Educador/a Social la Ley establece como requisitos o bien poseer formación universitaria o estudios específicos en el ámbito de la educación social iniciados antes del curso 2001-2002, así como tres años de experiencia acreditados en los quince años anteriores a la entrada en vigor de la Ley o bien tener capacidad profesional práctica y ocho años de dedicación plena en los veinte años anteriores a la entrada en vigor de la Ley. Dado que la norma entró en vigor el día posterior a su publicación en el Boletín Oficial de Aragón, tal y como señala su Disposición Final, lo que tuvo lugar el 26 de octubre de 2005, las previsiones legales para la habilitación de profesionales por el Colegio implican que un determinado colectivo de educadores y educadoras que han venido desarrollando sus funciones en centros de protección no pueden acreditar tres años de experiencia con anterioridad a esta fecha, octubre de 2005, pese a que puede considerarse, objetivamente, que cuentan con la práctica profesional suficiente como para acreditar su capacidad. De igual modo, y en línea con lo señalado anteriormente, puede tratarse justamente de aquellos educadores y educadoras que han trabajado en los últimos años, por lo que están desarrollando un proyecto educativo con los menores que de producirse un cambio de los responsables educativos se vería afectado.

Tal y como hemos indicado, entendemos razonable que una vez constituido el Colegio profesional se exija para las contrataciones futuras el título de Educador Social, en tanto, tal y como señala la Administración, debe velarse por que los profesionales que desarrollen sus funciones en los equipos educativos de los centros de protección de menores cuenten con la preparación más adecuada. Pero de igual modo, y atendiendo a las razones expuestas, entendemos necesario facilitar que lo profesionales que en estos momentos están trabajando en dichos equipos puedan continuar el proyecto educativo iniciado, garantizando así su virtualidad y eficacia de manera que prevalezca el interés del menor en el proceso educativo.

Asimismo, de la información facilitada por el ciudadano que ha presentado la queja se desprende que los educadores y educadoras que actualmente desarrollan sus funciones en centros de protección de menores están en posesión de formación universitaria relacionada con el ámbito social y educativo, y cuentan con experiencia profesional en el ámbito del acogimiento de menores. Por consiguiente, parece que el establecimiento en los contratos de gestión de servicios públicos para la gestión educativa de los centros de menores de una cláusula de subrogación del personal del equipo educativo que venía desarrollando las funciones de educador/a garantiza la adecuada preparación de dicho personal, que ya venía desarrollando esas funciones, a la vez que garantiza la continuidad del proyecto educativo iniciado, lo que redundará en la atención a los intereses del menor.

Por ello, entendemos oportuno dirigirnos a esa Administración para sugerir la oportunidad de establecer en los pliegos de los concursos públicos para la adjudicación de los contratos de gestión de centros de acogimiento residencial para menores la subrogación de los trabajadores que vienen desempeñando funciones de educador; atendiendo así a la situación de aquellos educadores y educadoras que, al no cumplir los requisitos fijados en la Ley 9/2005, no tienen la posibilidad de habilitarse en el Colegio profesional de Educadores Sociales pese a contar con capacidad y experiencia suficiente para el desarrollo de las funciones.

III.- Resolución

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud 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

El Departamento de Asuntos Sociales y Familia debe valorar la oportunidad de establecer en los pliegos de los concursos públicos para la adjudicación de los contratos de gestión de centros de acogimiento residencial para menores la subrogación de los trabajadores que vienen desempeñando funciones de educador.