

Expte.

DI-1109/2013-8

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE SANIDAD,  
BIENESTAR SOCIAL Y FAMILIA  
Via Universitat, 36  
50071 ZARAGOZA**

**Asunto:** Homologación de titulaciones de tiempo libre

### **I. ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Tuvo entrada en esta Institución queja que quedó registrada con el número de referencia arriba expresado. En la misma, en alusión a Don Eduardo García de Eulate García de Eulate, Director titular del Colegio Sagrado Corazón de Zaragoza, se exponen las siguientes precisiones:

*“PRIMERA.- Dispone de las siguientes titulaciones académicas: Diplomado Universitario en Educación General Básica (Especialidad Ciencias), Licenciado en Ciencias Biológicas, Máster en Dirección y Gestión de Centros Educativos. Con una dedicación a la enseñanza en el ámbito de centros Corazonistas de la geografía española de 32 años.*

*Dispone además de los diplomas de: Monitor de Ocio y Tiempo Libre y Director de Campamentos los cuales han sido emitidos por la Asociación de Enfermería de Valencia. Esta entidad está legalmente registrada en: Consellería de Bienestar social (nº 04-46-1645), Consellería de Trabajo y Asuntos Sociales (nº46/1075, nº 676732) y Consellería de Presidencia Generalitat valenciana (nº 5760), todas ellas del Gobierno de la Comunidad Valenciana. En el reverso de los Diplomas citados consta el programa de estudios con una duración de 380 horas, para el caso de Monitor, y 440 horas, en el caso de Director y hay una perfecta*

*concordancia de ese contenido con los anexos establecidos en la orden de 17 de octubre de 1.986, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, donde establece los contenidos mínimos de los cursos de animadores y directores de tiempo libre.*

**SEGUNDA.-** *Con fecha 11 de abril de 2.013 registró escrito ante el Instituto Aragonés de la Juventud al objeto de que le convalidaran los diplomas citados para su utilización en el Campamento Corazonista que se desarrolla en la localidad de Siresa donde se organizan dos tandas de campamentos en el mes de julio con los alumnos del Colegio Corazonistas de Zaragoza.*

**TERCERA.-** *Con fecha 28 de mayo de 2.013 interpuso Recurso de Alzada contra el acuerdo denegatorio de convalidación.*

**CUARTA.-** *Otras comunidades Autónomas han legislado sobre la materia, razón por la cual coexisten en el Estado Español titulaciones de Animadores y Educadores en el tiempo libre, expedidos por diversos Departamento de las distintas Comunidades Autónomas. Por consiguiente, parece aconsejable homologar a los Diplomas de Monitor y Director de Tiempo Libre, las titulaciones expedidas por entidades registradas y autorizadas por otras Comunidades Autónomas, siempre que su obtención haya sido precedida por el cumplimiento de exigencias análogas a las establecidas en esta Comunidad Autónoma de Aragón para conseguir los aludidos diplomas. En este sentido es ilustrativo analizar el Decreto 41/89, de 9 de marzo, del Principado de Asturias, por el que se homologan títulos expedidos por las Comunidades Autónomas en materia de Tiempo Libre (Diario oficial del Principado de Asturias de 19 de abril de 1989)”.*

*Concluye el escrito de queja solicitando “que el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia acuerde convalidar los Diplomas que dispone Don Eduardo García de Eulate García de Eulate, de Monitor de Ocio y Tiempo Libre y Director de campamento emitidos por la Asociación*

*de Enfermería de Valencia y poder así realizar esas funciones en la Comunidad Autónoma de Aragón". Asimismo, quien presenta la queja pide "que el Gobierno de Aragón legisle en materia de homologar títulos expedidos por las Comunidades Autónomas de Tiempo Libre y Animación Socio cultural".*

**SEGUNDO.-** Una vez examinado el expediente de queja, *a la vista de lo expuesto, y al amparo de las facultades otorgadas por el artículo 2.3 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, acordé admitirlo a trámite y, con objeto de recabar información precisa al respecto, dirigí un escrito al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia de la DGA.*

**TERCERO.-** En respuesta a nuestro requerimiento, el Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Familia nos remite la siguiente información:

*"El Instituto Aragonés de la Juventud es un organismo autónomo adscrito al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia mediante Decreto 337/2011, de 6 de octubre, y que tiene encomendado el ejercicio de las competencias que, en materia de juventud, corresponden a la Comunidad Autónoma de conformidad con lo dispuesto en el art.71.38 a) del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril.*

*El artículo 8 n) de la Ley 3/2007, de 21 de marzo, de Juventud de Aragón, atribuye al Gobierno de Aragón, a través del Instituto Aragonés de la Juventud, la competencia de "promover y ordenar la formación de técnicos y animadores juveniles en el marco asociativo y del voluntariado, así como el apoyo a las estructuras formativas que impartan este tipo de servicios".*

*Por su parte, el artículo 21.2 f) de la Ley establece como uno de los objetivos de las políticas y actuaciones administrativas en materia de*

*juventud, ocio y tiempo libre el de "otorgar las titulaciones en materia de tiempo libre, como garantía en la organización y el desarrollo de las acciones implementadas en este ámbito".*

*La regulación específica de la formación juvenil en el tiempo libre, se encuentra en el capítulo 1 del Título III la Ley 3/2007, que la define en el artículo 30 como la "educación no formal cuyos contenidos, metodologías y actuaciones persiguen la capacitación del personal en los ámbitos de ocio y tiempo libre, en el marco de los principios rectores regulados en el artículo 3 de esta ley, con especial atención a la organización y gestión de las actividades que se contemplan en la presente ley."*

*En cuanto a las titulaciones, el artículo 32 de la norma establece que:*

- 1. Las personas que vayan a llevar a cabo la programación y conducción de actividades y estancias de tiempo libre, así como las personas que se hagan cargo de su dirección, deberán obtener una formación adecuada para el desempeño de sus funciones a través de la superación de cursos en materia de tiempo libre y la obtención de las titulaciones correspondientes.*
- 2. El Instituto Aragonés de la Juventud expedirá las titulaciones en materia de tiempo libre, determinándose reglamentariamente los cursos cuya superación sea necesaria para la obtención de tales titulaciones.*
- 3. Las titulaciones en materia de tiempo libre expedidas por otras Administraciones podrán, en su caso, ser homologadas por el Instituto Aragonés de la Juventud con arreglo al procedimiento que se establezca reglamentariamente.*

*El desarrollo reglamentario de la Ley de Juventud en materia de formación juvenil en el tiempo libre se contiene principalmente en el Decreto 101/1986, de 2 de octubre, de la Diputación General de Aragón,*

*regulador de las Escuelas de Animadores en el Tiempo Libre y en la Orden de 17 de octubre de 1986.*

*Ambas normas diseñan una serie de contenidos tanto teóricos como prácticos que deberán superar los alumnos de las Escuelas de Animadores en el Tiempo Libre que deseen obtener alguno de los dos títulos contemplados, el de Monitor y el de Director de Actividades en el Tiempo Libre.*

*Si bien en ninguna de ellas se establecen disposiciones sobre homologación o convalidación de títulos, esta ausencia de regulación no constituye una laguna legal como afirma el recurrente, sino que más bien supone el ejercicio de una opción por parte del Gobierno de Aragón, acorde con el tenor literal del artículo 32.3 de la Ley de juventud de Aragón, que establece que las titulaciones en materia de tiempo libre expedidas por otras Administraciones podrán en su caso ser homologadas por el Instituto Aragonés de la Juventud. La utilización del verbo "podrán" y de la expresión "en su caso" revela claramente que la voluntad del legislador en esta cuestión era dejar a la iniciativa del Gobierno de Aragón, por vía reglamentaria, la decisión de establecer o no un procedimiento de homologación de tales títulos.*

*No parece que en este caso sea aplicable otra normativa por analogía, principalmente y sin entrar en consideraciones jurídicas más profundas, porque no existe una laguna en la materia, ya que no se ha olvidado regular un procedimiento que debiera haberse regulado sino que la Ley contempla la cuestión y deriva al desarrollo reglamentario su hipotética regulación."*

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**Primera.-** La Ley 3/2007, de Juventud de Aragón, señala en su preámbulo que el Gobierno de Aragón ha desarrollado una regulación en materia de juventud soportada en normas de carácter reglamentario que,

de forma un tanto dispersa, dotan de contenido a los diversos ámbitos donde se concretan las políticas de juventud. Ahí cabe enmarcar tanto el Decreto 101/1986, regulador de las Escuelas de Animadores en el Tiempo Libre, como la Orden de 17 de octubre de 1986, que desarrolla lo dispuesto en el citado Decreto estableciendo la duración y el programa mínimo que han de tener, respectivamente, los Cursos de Animadores y los de Directores de Tiempo Libre.

No obstante, esas normas dictadas en el año 1986, a nuestro juicio, no pueden ser consideradas como desarrollo reglamentario de la Ley 3/2007 y deberían ser actualizadas a fin de adecuarlas a las funciones y competencias que la Ley de Juventud de Aragón otorga, en materia de políticas juveniles, a diversos organismos inexistentes hace veinte años.

Así, la citada Ley subraya la importancia que han adquirido las comarcas en el diseño territorial y competencial de Aragón en los últimos años, que ha tenido su reflejo normativo, entre otras disposiciones, en el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, y en el Decreto 4/2005, de 11 de enero, que modifica los Decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y traspaso de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a las comarcas. Esta legislación concede a las comarcas un papel decisivo como Administración coadyuvante en la consecución de la promoción y el fomento de la participación juvenil, impulsando de este modo las políticas de juventud, también desde una perspectiva integral, en el ámbito local.

Por otra parte, la Ley 3/2007 explicita las competencias del Instituto Aragonés de la Juventud de Aragón, organismo autónomo que fue creado por Ley 19/2001, de 4 de diciembre, que es precisamente el órgano que la Ley de Juventud de Aragón señala como competente para otorgar y homologar las titulaciones en materia de tiempo libre, cuestión que tratamos en el presente expediente.

Entendemos que, en el momento actual, habida cuenta de que en nuestra Comunidad Autónoma hay distintas Administraciones implicadas en materia de juventud, es preciso articular los instrumentos normativos necesarios para clarificar competencias, fijar criterios de actuación y coordinar sus actuaciones con la finalidad de evitar duplicidades y lograr un mejor aprovechamiento de los escasos recursos públicos disponibles.

En el caso planteado en este expediente, quien presenta la queja aporta copia de unos certificados en los que consta que el aludido en la queja ha realizado en la Comunidad Valenciana un curso de Monitor de Ocio y Tiempo Libre de 380 horas de duración (que supera ampliamente ese mínimo de 100 horas que fija la Orden de 17 de octubre de 1986 para los Cursos de Animadores) y otro de Director de Campamentos de 440 horas (frente a las 150 horas teórico/prácticas y 10 días de prácticas intensivas que señala la citada Orden para los Cursos de Directores).

Creemos que se debe hacer un estudio comparativo de los contenidos de tales Cursos con los exigidos en nuestra Comunidad, a fin de evitar la utilización de unos medios, y la consiguiente dedicación de tiempo y esfuerzo, en la realización de un programa de formación para el desempeño de actividades de tiempo libre que el interesado ya ha cursado en otra Comunidad Autónoma.

**Segunda.-** El artículo 21.2 de la Ley de Juventud de Aragón recoge los objetivos que se pretenden alcanzar con las políticas y actuaciones administrativas en materia de juventud, ocio y tiempo libre, entre los que refleja explícitamente:

*“e) Impulsar programas de formación encaminados a la obtención de las titulaciones en materia de tiempo libre.*

*f) Otorgar las titulaciones en materia de tiempo libre, como garantía en la organización y el desarrollo de las acciones implementadas en este ámbito.”*

Para el cumplimiento de estos fines la mencionada Ley contempla en su artículo 31 las Escuelas de animadores en el tiempo libre, que define como entidades sin ánimo de lucro que, contando con la correspondiente autorización, se dedican a la formación de personas en los ámbitos de ocio y tiempo libre en los términos establecidos en la Ley 3/2007 y su normativa de desarrollo. Además, indica que reglamentariamente, se determinarán los requisitos, procedimiento para su reconocimiento oficial y actividad formativa de las Escuelas de animadores en el tiempo libre.

En lo concerniente a los requisitos de las actividades de tiempo libre, el artículo 41 de la Ley 3/2007 dispone que, también reglamentariamente, se determinarán los requisitos de las mismas y las condiciones y obligaciones que deberán cumplir los responsables de las actividades, sin perjuicio de las autorizaciones que precisen de otros departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma o de otras Administraciones Públicas.

Se advierte que el uso del tiempo futuro, “determinarán”, para el establecimiento de los requisitos en uno y otro caso, refleja la intención del legislador aragonés de que se proceda a un ulterior desarrollo reglamentario, posterior a la entrada en vigor de la Ley -año 2007-, para el que puede ser de utilidad tomar en consideración lo establecido en esa normativa preexistente que, en la actualidad, y ante la falta de la preceptiva reglamentación resulta de aplicación con carácter supletorio.

No obstante, si nos atenemos a los múltiples cambios legislativos y sociales que se han producido en nuestra Comunidad en estos últimos veinte años, creemos que se ha de proceder a una revisión y ampliación de la normativa de aplicación, de forma que se aborden también todos los aspectos señalados en la Ley de Juventud de Aragón sobre formación para el desempeño de actividades de tiempo libre y obtención de los títulos correspondiente que no se recogen en el Decreto 101/1986 ni en la

Orden de 17 de octubre de 1986. En particular, todo lo relativo a la homologación de titulaciones en materia de tiempo libre expedidas por otras Administraciones.

**Tercera.-** La Ley de Juventud de Aragón, en el artículo 32.3 dispone que *“las titulaciones en materia de tiempo libre expedidas por otras Administraciones podrán, en su caso, ser homologadas por el Instituto Aragonés de la Juventud con arreglo al procedimiento que se establezca reglamentariamente”*. Así lo recoge el informe de respuesta que nos ha remitido la Administración, mas discrepamos de la interpretación que en el mismo se hace de este precepto.

En el citado informe consta literalmente que: *“La utilización del verbo "podrán" y de la expresión "en su caso" revela claramente que la voluntad del legislador en esta cuestión era dejar a la iniciativa del Gobierno de Aragón, por vía reglamentaria, la decisión de establecer o no un procedimiento de homologación de tales títulos”*. Sin embargo, a nuestro juicio, en ese tercer punto del artículo 32 el verbo podrán se refiere al hecho de homologar las titulaciones y no al establecimiento de un procedimiento para ello. Es decir, las titulaciones podrán ser o no homologadas, en función del cumplimiento de los criterios que la norma determinará. Y la expresión *“en su caso”* entendemos que hace referencia a que esa homologación se llevará a cabo siempre y cuando se cumplan los requisitos del procedimiento *“que se establezca reglamentariamente”*.

En nuestra opinión, está clara la intención del legislador de *“que se establezca reglamentariamente”* un procedimiento para la homologación de titulaciones expedidas por otras Administraciones, como es el caso que nos ocupa. Y los títulos que se aporten serán o no homologados en función del grado de cumplimiento de lo dispuesto en la preceptiva regulación, cuyo desarrollo no se puede obviar.

La carencia de una reglamentación en el sentido apuntado dota al

Instituto Aragonés de la Juventud de un amplio poder discrecional para decidir acerca de la homologación de titulaciones en materia de tiempo libre expedidas por otras Administraciones. Mas no tenemos que aceptar tal discrecionalidad como algo irremediable: Se debe limitar el carácter discrecional en el ejercicio de esa facultad, mediante una reglamentación que fije los requisitos para la homologación de este tipo de titulaciones, lo que facilitará la revisión de las decisiones que adopte el órgano competente dentro del núcleo esencial de la función que le ha sido asignada.

Esa facultad atribuida al Instituto Aragonés de la Juventud, para que decida acerca de la homologación de las referidas titulaciones, ha de estar sujeta a un control posterior de la misma con la finalidad de detectar cualquier posible infracción en el proceder razonable que se presume en el citado organismo, ya sea por desviación de poder o ausencia de toda posible justificación en la decisión adoptada. Esta Institución sostiene que, en cualquier caso, se han de establecer unos límites a la discrecionalidad en evitación de toda posible arbitrariedad que, por lo demás, vendría prohibida por el artículo 9.3 de la Constitución Española.

### **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

### **RECOMENDACIÓN**

Que la Administración proceda a completar el desarrollo reglamentario de la Ley 3/2007, de Juventud de Aragón, en particular, en lo que respecta al procedimiento la homologación de titulaciones en materia de tiempo libre expedidas por otras Administraciones.

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

**Zaragoza, 30 de agosto de 2013**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**