



Dictamen

1/2019

Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Centros Públicos Integrados de enseñanzas no universitarias de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Consejo Económico y Social de Aragón



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
COLECCIÓN DICTÁMENES

Número 1/2019

Febrero de 2019

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2019

Esta publicación se edita únicamente en formato digital.

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón

c/ Joaquín Costa, 18, 1º

50071 Zaragoza (España)

Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41

cesa@aragon.es

www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en sesión celebrada el 25 de febrero de 2019, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha Con fecha 24 de enero de 2019 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por el señor Director General de Planificación y Formación Profesional del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba informe de este Consejo sobre el "proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Centros Públicos Integrados de enseñanzas no universitarias de la Comunidad Autónoma de Aragón".

En el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón constan, junto al texto del proyecto de Decreto sometido a dictamen, diversos documentos relacionados con el correspondiente procedimiento de elaboración: orden de inicio, memoria justificativa y económica, y documentos relativos a los trámites de audiencia y de información pública.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el proyecto de decreto ha sido analizado por la Comisión Social en su sesión de fecha 18 de febrero de 2019, que acordó elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española de 1978 establece un sistema de reparto competencial en materia de educación entre la administración central y las comunidades autónomas. Su artículo 149.1.30ª atribuye al Estado en exclusiva la regulación de las condiciones para la expedición de títulos académicos y profesionales y las *"normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia"*. Una de estas obligaciones es la recogida en el apartado 5 del citado artículo 27, que señala que *"Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes"*.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, por su parte, recoge en su artículo 73 la enseñanza como materia de competencia compartida de la Comunidad Autónoma, y especifica que tal competencia incluye, entre otros aspectos, *"la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación"*.

La regulación básica, y por tanto de competencia estatal, en el ámbito educativo está constituida fundamentalmente por la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de

Educación, que incorpora en sus títulos IV, "Centros docentes", y V, "Participación, autonomía y gobierno de los centros", diversas previsiones sobre el régimen jurídico de los centros educativos no universitarios, así como sobre sus órganos de gobierno y de participación, y sus normas de funcionamiento.

Interesa señalar que el desarrollo normativo en el ámbito estatal de la organización de los centros docentes está constituido por los reales decretos 82/1996 y 83/1996, que aprobaron los reglamentos orgánicos de las escuelas de educación infantil y de los colegios de educación primaria –el primero–, y de los institutos de educación secundaria –el segundo–, y cuyas disposiciones mantienen carácter supletorio de la normativa autonómica. Estos reglamentos orgánicos han ido adaptándose a la realidad aragonesa mediante diversas *instrucciones* dictadas por el departamento del Gobierno aragonés competente en materia de educación, instrucciones que en la actualidad son las aprobadas por Orden de 26 de junio de 2014 para los colegios de educación infantil y primaria y de educación especial, y por Orden de 18 de mayo de 2015 para los institutos de educación secundaria.

Además de los citados centros docentes (colegios e institutos), la propia Ley orgánica de Educación prevé en su artículo 107.5 que "*las Administraciones educativas podrán considerar centro educativo, a los efectos de organización, gestión y administración, la agrupación de centros públicos ubicados en un ámbito territorial determinado*", y en su artículo 111 señala que la denominación de estos centros será determinada por las administraciones educativas.

En cuanto a cuáles sean estas "administraciones educativas", es la propia Ley orgánica de Educación la que señala en su artículo 2.bis que "*Las Administraciones educativas son los órganos de la Administración General del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas competentes en materia educativa*". Así pues, es competencia de la Comunidad Autónoma aragonesa determinar esa agrupación de centros públicos y fijar su denominación.

El Gobierno de Aragón ha creado a partir de 2017, con la denominación de "centro público integrado", varios centros educativos que agrupan enseñanzas que, en principio, habrían de corresponder a centros diferentes, y los ha dotado de una organización y un régimen de funcionamiento propios, bien a través de normas *ad hoc* (así para los centros públicos integrados "La Jota" de Zaragoza y "Ramón y Cajal" de Ayerbe), bien a través de disposiciones de carácter general (como es el caso del Decreto 80/2016 que aprueba el reglamento orgánico de los centros públicos integrados de formación profesional, o de la Orden ECD/1082/2018 que regula la organización y funcionamiento de los centros públicos integrados de educación básica y segundo ciclo de educación infantil).

El proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo Económico y Social de Aragón pretende aprobar el reglamento orgánico de los centros públicos integrados de enseñanzas no universitarias de la Comunidad Autónoma de Aragón, en sustitución de la regulación establecida por la Orden citada en último término (Orden ECD/1082/2018).

II. Contenido

El proyecto de decreto consta de una exposición de motivos, un artículo único, ocho disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y dos finales, e incorpora como anexo el texto del reglamento que se aprueba, que incluye sesenta y cinco artículos distribuidos en cuatro títulos.

La exposición de motivos revisa el marco competencial en que se dicta la norma, repasa algunos antecedentes y da cuenta de su finalidad.

El artículo único aprueba el reglamento orgánico que se incorpora en el anexo, y explicita las competencias del Gobierno de Aragón para la creación de centros públicos integrados y del departamento responsable en educación para modificar las unidades de cada centro.

Las disposiciones adicionales atienden a cuestiones como el reconocimiento de la función directiva, la clasificación de los centros, la cobertura de puestos, los modelos de bilingüismo, el mantenimiento de los centros escolares, la adscripción a otros centros para las enseñanzas postobligatorias, la competencia de la inspección de educación y la igualdad de género.

Las disposiciones transitorias prevén la adaptación de los consejos escolares y la permanencia de los órganos unipersonales de gobierno en los centros integrados creados por transformación de colegios públicos de educación infantil y primaria.

La disposición derogatoria deja sin efectos la Orden ECD/1082/2018, antes citada, salvo para los centros públicos integrados ya creados.

Las disposiciones finales facultan al departamento competente en materia de educación para desarrollar y aplicar la norma, y prevén su inmediata entrada en vigor.

El anexo incorpora el texto del reglamento orgánico, precedido por su correspondiente índice.

El título I del reglamento, "Organización y gobierno de los centros públicos integrados", se divide en cuatro capítulos:

- capítulo I, "Tipología y requisitos de los centros públicos integrados" (artículos 1 a 4),
- capítulo II, "Órganos de gobierno de los centros públicos integrados" (artículos 5 y 6),
- capítulo III, "Órganos unipersonales de gobierno" (artículos 7 a 16),
- capítulo IV, "Órganos colegiados de gobierno" (artículos 17 a 20).

El título II, "Coordinación docente en los centros públicos integrados" se divide en los siguientes capítulos:

- capítulo I, "Órganos de coordinación docente de los centros públicos integrados por transformación de colegios públicos de infantil y primaria" (artículos 21 a 28),
- capítulo II, "Órganos de coordinación docente de los centros públicos integrados de nueva creación" (artículos 29 a 38),

- capítulo III, “Equipo de orientación” (artículos 39 a 42),
- capítulo IV, “Tutores” (artículos 43 a 45).

El título III, “Régimen de funcionamiento de los centros públicos integrados”, se estructura en estos capítulos:

- capítulo I, “Cuestiones generales” (artículos 46 a 48),
- capítulo II, “Documentos institucionales” (artículos 49 a 59),
- capítulo III, “Régimen económico de los centros públicos integrados” (artículo 60),
- capítulo IV, “Órganos de participación de los centros públicos integrados” (artículos 61 a 63).

El título IV, “Evaluación de los centros públicos integrados”, consta de un único capítulo bajo idéntica rúbrica (artículos 64 y 65).

III. Observaciones de carácter general

I

Los centros públicos integrados

La programación general de la enseñanza, a que están obligados los poderes públicos para “garantizar el derecho de todos a la educación” (artículo 27 de la Constitución española), es una competencia compartida entre el estado y las comunidades autónomas (expresamente así en el caso de Aragón, según el artículo 73 de su Estatuto de Autonomía), con el fundamento de permitir adaptar los servicios de enseñanza a las realidades de cada territorio.

En Aragón, la debilidad demográfica y la desigual distribución de la población en su territorio exigen un especial esfuerzo para adaptar los elementos del sector de la enseñanza a las diferentes situaciones que se simultanean en sus barrios, pueblos y ciudades: el despoblamiento, el envejecimiento, la consolidación urbana o las nuevas áreas de urbanización y de acelerado crecimiento. La adaptabilidad es, pues, uno de los principales caracteres que puede facilitar la obligada tarea del Gobierno aragonés de programar eficazmente la enseñanza.

En este sentido, el Consejo Económico y Social de Aragón respalda la apuesta del Gobierno de Aragón por la consolidación del modelo de centros docentes en los que puedan agruparse enseñanzas correspondientes, en principio, a distintos centros educativos públicos (escuelas infantiles, colegios de educación primaria o institutos de educación secundaria), modelo del que existen ya varias experiencias en el territorio aragonés.

II

Los reglamentos orgánicos de los centros docentes

Tal como se ha señalado, la enseñanza es una competencia compartida entre la administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma, en la que, además, la normativa que ha sido calificada por el Tribunal Constitucional como básica excede a la que se contiene en normas de rango legal. Por ello, la regulación de cualquier aspecto del sistema educativo y de los centros de enseñanza requiere integrar normas de distinto rango y procedencia.

Por este motivo, el Consejo estima conveniente que las nuevas regulaciones en materia de enseñanza se adopten, además, con un objetivo de conjunto que debiera ser la simplificación del entramado normativo, para facilitar la comprensión del sistema y su más sencilla aplicación.

En la actualidad, la organización y el funcionamiento de los centros docentes públicos aragoneses están regulados por normas de diversa jerarquía, desde reales decretos estatales –con más de veinte años de antigüedad– que aprueban reglamentos orgánicos, pasando por instrucciones autonómicas aprobadas mediante orden, hasta recientes decretos del Gobierno aragonés que aprueban a su vez nuevos reglamentos orgánicos. El decreto sometido a dictamen de este Consejo, en concreto, supondría la aprobación del reglamento orgánico de los centros públicos integrados y la consiguiente derogación de una orden dictada hace pocos meses que regulaba “las condiciones de organización y funcionamiento” de estos centros en Aragón.

El Consejo, siendo consciente del importante esfuerzo que supone la regulación de materias como éstas que afectan a ámbitos tan sensibles, cree oportuno sugerir al Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno aragonés la conveniencia de explicitar un programa normativo que desemboque en la aprobación de reglamentos orgánicos para los distintos tipos de centros docentes mediante normas de igual rango. Ello podría incluso permitir, llegado el caso, la existencia de un reglamento orgánico tipo, que incluyese los elementos comunes a todo centro docente público, sobre el que podrían realizarse las adaptaciones que para cada tipo de centro fuesen necesarias.

III

El procedimiento de elaboración

El Consejo Económico y Social de Aragón suele incorporar en sus dictámenes un apartado en el que reflexiona acerca del procedimiento de elaboración de la propuesta normativa, desde el punto de vista de los instrumentos de participación de la sociedad, que constituye, además de su lema (“el valor de la participación”), una de sus permanentes preocupaciones.

En el portal de transparencia del Gobierno de Aragón están disponibles diversos documentos relacionados con la tramitación del procedimiento de elaboración normativa, entre los que destaca la Memoria justificativa y económica. En ella se

indica que se ha omitido el trámite de consulta pública previa porque los centros públicos integrados ya están en funcionamiento y por tratarse de una regulación de carácter autoorganizativo.

Ciertamente, el reglamento orgánico tiene en buena medida esa faceta de organización de la propia administración –lo que justificaría la omisión del trámite–, pero en los centros docentes confluyen además otras facetas que implican directamente a la ciudadanía y sus derechos, como la regulación de los consejos escolares en cuanto que órganos de gobierno o de otros órganos de participación.

En cualquier caso, se estima que los trámites de audiencia –en que se emite este dictamen– y de información pública –actualmente en plazo para formular alegaciones– son adecuados para garantizar la participación de la ciudadanía en un proyecto de las características de este reglamento orgánico, cuyo contenido regula cuestiones con un carácter esencialmente técnico.

Por ese carácter de norma técnica sectorial, el presente dictamen se limita a atender el enfoque global del proyecto de decreto y su reflejo sobre la sociedad aragonesa, sin entrar en elementos de detalle, por lo que se omite el capítulo de “observaciones de carácter específico” que suele formar parte de los dictámenes del Consejo.

IV

Los principios de la regulación en el reglamento orgánico

El Consejo Económico y Social de Aragón respalda en conjunto la redacción del proyecto de decreto, por entender que respeta esencialmente los principios en que se fundamenta el sistema educativo español, señaladamente “la participación de la comunidad educativa en la organización, gobierno y funcionamiento de los centros docentes” (artículo 1.j de la Ley orgánica de Educación), y la autonomía, pedagógica, de organización y de gestión, de estos centros (consagrada por el artículo 120 de la citada Ley orgánica).

A partir de estos principios –autonomía y participación–, el objetivo debiera ser introducir suficiente flexibilidad para permitir la adaptación del centro a su entorno y sus concretas circunstancias, sin que ello quiebre la equidad de trato entre los diferentes tipos de centros docentes (sean escuelas, colegios, institutos o centros públicos integrados).

El reglamento orgánico propuesto diferencia entre los centros públicos integrados por transformación de colegios de educación infantil y primaria, y los directamente creados con esa estructura, distinción que, aparentemente, podría responder a la voluntad de atender situaciones propias de núcleos de población de pequeño o mediano tamaño, en el primer caso, o de zonas más densamente pobladas, en el segundo. En cualquier caso, desde el punto de vista de la flexibilidad, se estima acertada la previsión contenida en el artículo 21.5 del reglamento orgánico en el sentido de permitir a los centros creados por transformación la opción de adoptar la estructura de los de nueva creación cuando tengan más de cuarenta unidades (y ello al margen de la adecuación de ese u otro límite mínimo de unidades).

IV. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Gobierno de Aragón de aprobar un reglamento orgánico aplicable a los centros públicos integrados, centros que pueden ser de gran utilidad para adaptar los servicios de enseñanza a la variada realidad demográfica y urbanística del territorio aragonés.

El Consejo respalda en conjunto su redacción por entender que, a partir de los principios de autonomía de los centros y participación de la comunidad educativa, incorpora la suficiente flexibilidad para permitir la adaptación del centro a su entorno y circunstancias, sin que ello quiebre la equidad de trato entre los diferentes tipos de centros docentes.

Zaragoza, a 25 de febrero de 2019

V.º B.º

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

José Manuel Lasierra Esteban

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea