

EXPTE. 112/2020

INFORME QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS ACTIVIDADES ESCOLARES COMPLEMENTARIAS, LAS ACTIVIDADES EXTRAESCOLARES Y LOS SERVICIOS ESCOLARES COMPLEMENTARIOS EN LOS CENTROS DOCENTES PRIVADOS CONCERTADOS.

Conforme a lo establecido en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esta Secretaría General Técnica emite el presente informe de carácter preceptivo, con base en los siguientes antecedentes y fundamentos:


I. ANTECEDENTES.

El día 11 de febrero de 2020 se recepcionó en esta Secretaría General Técnica comunicación de la Dirección General de Planificación y Centros remitiendo un proyecto de Orden cuyo objeto viene a coincidir con el del proyecto de Decreto descrito en el encabezamiento, al que se acompañaba la documentación requerida por la normativa de aplicación y por la Instrucción 1/2013, de 21 de octubre, de la Viceconsejería de Educación, Cultura y Deporte, sobre elaboración de disposiciones de carácter general.

El Servicio de Legislación e Informes de esta Secretaría General Técnica emitió el informe de validación previo a la adopción del acuerdo de inicio, con fecha 2 de marzo de 2020, en el que se razonó sobre el rango reglamentario del, entonces, proyecto de Orden, llegándose a la conclusión de la falta de habilitación en el titular de la Consejería para dictar la Orden proyectada; aunque, con anterioridad, la, todavía vigente, Orden de 25 de julio de 1996 regula la misma materia, si bien, esta Orden fue aprobada en un marco jurídico distinto al actual, determinado fundamentalmente por la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuyo artículo 44.2 establece: *“Las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de la misma. Fuera de estos supuestos, solo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitados para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno.”*

Tras dicho informe y su valoración por el órgano directivo proponente, el Consejero de Educación y Deporte acuerda el 9 de junio iniciar el procedimiento para la elaboración del “Decreto por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios escolares complementarios en los centros docentes privados concertados.”

Con fecha 17 de noviembre ha tenido entrada en esta Secretaría comunicación del Director General de Planificación y Centros solicitando el preceptivo informe, a su comunicación acompaña nuevo borrador del proyecto normativo (borrador 2) e informe de adaptaciones introducidas en el mismo tras los trámites de audiencia e información pública, con valoración de los informes preceptivos emitidos hasta la fecha.

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	02/12/2020 13:10:37	PÁGINA 1/8
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	01/12/2020 14:51:48	
VERIFICACIÓN	tFc2eEYQFST8RLNPTXNR3RNJFJ44GA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

II- MARCO NORMATIVO .

La normativa aplicable al proyecto de Decreto sometido a informe se haya contenida en el artículo 51 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, el cual regula las actividades complementarias, las extraordinarias y los servicios complementarios en los centros privados concertados, así como su régimen de aprobación, en los siguientes términos:

“2. En los centros concertados, las actividades escolares complementarias y las extraescolares y los servicios escolares no podrán tener carácter lucrativo. El cobro de cualquier cantidad a los alumnos en concepto de actividades escolares complementarias deberá ser autorizado por la Administración educativa correspondiente.


3. En los centros concertados, las actividades extraescolares, así como las correspondientes cuotas que deban aportar los usuarios, deberán ser aprobadas por el Consejo Escolar del centro y comunicadas a la Administración educativa correspondiente. Estas actividades no podrán formar parte del horario escolar del centro. Las Administraciones educativas establecerán el procedimiento de aprobación de los servicios escolares que presten los centros y de sus correspondientes cuotas. El cobro de ambos tipos de actividades podrá contribuir al mantenimiento y mejora de las instalaciones.

4. Las Administraciones educativas regularán las actividades escolares complementarias extraescolares y los servicios escolares de los centros concertados, que en todo caso tendrán carácter voluntario.”

La sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2007, señala con respecto a este precepto: *“basta la lectura del artículo 51 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación en la redacción dada por la Ley Orgánica 9/95, para advertir, que mientras esta Ley parte el principio general de que las actividades escolares complementarias, las extraescolares y los servicios escolares no pueden tener carácter lucrativo y otorga un régimen diferente para el posible cobro de cuotas, con distinción, por un lado, respecto a las actividades escolares complementarias, y por otro, respecto a las actividades extraescolares y las de los servicios escolares.”*

En desarrollo del precepto legal se dictó el Real Decreto 1694/1995, de 20 de octubre, por el que se regulan las actividades complementarias, las extraordinarias y los servicios complementarios de los centros docentes privados concertados. Esta norma, según su artículo 1 es aplicable en el ámbito de actuación del Ministerio con competencias en materia de educación y no tiene el carácter de norma básica para las Comunidades Autónomas.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se dictó la Orden de la Consejería de Educación y Ciencia de 15 de diciembre de 1986, por la que se establece el procedimiento para la solicitud de autorización de percepciones por actividades y servicios complementarios en centros privados concertados y la Orden de 11 de mayo de 1988, por la que se establece el plazo para dicha solicitud. Dichas normas fueron derogadas por la Orden de 25 de julio de 1996, por la que se establece el procedimiento para la solicitud de percepciones por servicios complementarios en centros privados concertados.

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	02/12/2020 13:10:37	PÁGINA 2/8
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	01/12/2020 14:51:48	
VERIFICACIÓN	tFc2eEYQFST8RLNPTXNR3RNJFJ44GA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

También la Orden de 9 de septiembre de 1997, por la que se regulan determinados aspectos de la organización y el funcionamiento de los centros privados concertados de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su artículo 13, regula las actividades complementarias y extraescolares en dichos centros.

Estas dos últimas normas serán objeto de derogación en virtud de la Disposición Derogatoria Única del proyecto de Decreto objeto del presente informe.

III-COMPETENCIA Y RANGO NORMATIVO.

Los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma para la aprobación del decreto objeto de informe lo encontramos en el artículo 52.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma Andaluza sobre los servicios educativos y las actividades complementarias extraescolares y en el apartado 2 del mismo artículo en el que se reconoce la competencia compartida en materia de control de la gestión de los centros privados sostenidos con fondos públicos.

Por otra parte, la Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva, conforme al artículo 47.1 a) del EAA en el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma.

Con respecto a la potestad reglamentaria, el ejercicio de la misma se atribuye al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros en virtud del artículo 119.3 de la Ley del Estatuto de Autonomía para Andalucía.


En concreto, corresponde al Consejo de Gobierno, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.9 de la Ley 6/2006, de 24 octubre, aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan. Con el presente Decreto se viene a cumplir el mandato contenido en el art. 51.4 LODE que establece "Las Administraciones educativas regularán las actividades escolares complementarias extraescolares y los servicios escolares de los centros concertados, que en todo caso tendrán carácter voluntario."

Corresponde al titular de la Consejería, conforme al artículo 21.3 del mismo texto legal, proponer los proyectos de decreto relativos a las cuestiones de la competencia de la Consejería.

IV. DOCUMENTACIÓN Y TRAMITACIÓN.

En el expediente obrante en esta Secretaría General Técnica consta, junto al proyecto de decreto, la documentación preceptiva requerida por la normativa de aplicación.

Se han solicitado y se han emitido los informes preceptivos de la unidad de género de la Consejería (Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación de Impacto de Género); de la la Secretaría General para la Administración Pública, informe emitido en virtud del artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, del artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica,

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	02/12/2020 13:10:37	PÁGINA 3/8
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	01/12/2020 14:51:48	
VERIFICACIÓN	tFc2eEYQFST8RLNPTXNR3RNJFJ44GA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, y del artículo 5.3º.n) del Decreto 114/2020, de 8 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior; de la Dirección General de Presupuestos en virtud de lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regula la memoria económica y el informe de las actuaciones con incidencia económico-financiera y el informe de evaluación del enfoque de los derechos de la infancia emitido por la Dirección General de la Infancia de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, de conformidad con el artículo 7 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, por el que se regula el Informe de evaluación del Enfoque de derechos de la Infancia en los Proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno.

El Consejo Escolar de Andalucía ha emitido su preceptivo dictamen sobre el proyecto en su sesión de 29 de septiembre de 2020.


No se ha solicitado informe a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía al considerar el órgano directivo proponente, en su memoria de 1 de junio de 2020, que no limita el acceso al mercado, ni afecta a la competencia entre empresas. Ahora bien, dado que de alguna forma se regula una actividad económica, estableciéndose un procedimiento de autorización por parte de la Administración educativa para el cobro de cantidades en concepto de actividades complementarias por parte de los centros privados concertados, se somete a consideración del órgano directivo proponente realizar un examen conforme al cuestionario contenido en la Resolución de 19 de abril de 2016, de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas, por si tras dicho examen se concluyese la necesidad de solicitar el precitado informe.

V. OBJETO Y ESTRUCTURA.

El proyecto de Decreto tiene por objeto la regulación de las actividades complementarias (las que se realizan por los centros como complemento de la actividad escolar dentro del horario de obligada permanencia del alumnado), las actividades extraescolares (aquellas dirigidas al alumnado fuera del horario escolar del centro) y los servicios complementarios (entre los que se incluyen fundamentalmente el servicio de comedor, el de transporte escolar, el gabinete médico y psicopedagógico y otros como el seguro escolar, el aula matinal y los destinados a mejorar la comunicación con las familias y fomentar la inclusión del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo).

En concreto, se regula el régimen jurídico, el régimen económico de las prestaciones y los procedimientos de autorización de cobro de cantidades en el caso de actividades complementarias y de aprobación por el Consejo escolar del centro y comunicación en el caso de las cuotas por la realización de actividades extraescolares y servicios complementarios.

La estructura del proyecto consta de un Preámbulo, 11 artículos estructurados en tres capítulos (Capítulo I sobre objeto, ámbito de aplicación y normativa aplicable; capítulo II donde se contienen las definiciones de actividades escolares complementarias, actividades extraescolares y servicios escolares complementarios, la forma de prestación y su régimen económico y un capítulo III en el

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	02/12/2020 13:10:37	PÁGINA 4/8
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	01/12/2020 14:51:48	
VERIFICACIÓN	tFc2eEYQFST8RLNPTXNR3RNJFJ44GA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

que se regulan los aspectos procedimentales tanto para la autorización por parte de la Administración del cobro a las familias por las actividades escolares complementarias, como de aprobación de cuotas por los Consejos Escolares y comunicación a la Administración educativa por la realización de actividades extraescolares y prestación de servicios escolares complementarios).

La parte final se completa con dos disposiciones adicionales una dedicada a uniformes y material escolar y otra sobre las funciones de la inspección educativa; una disposición transitoria estableciendo el régimen de los procedimientos que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor del Decreto, una disposición derogatoria que deroga de forma expresa tanto la Orden de 25 de julio de 1996, como la Orden de 9 de septiembre de 1997; la disposición final con la previsión de entrada en vigor y seis anexos en los que se contienen diversos formularios.

La estructura es, desde nuestro punto de vista, adecuada al tipo de disposición y a su objeto.

VI-OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO NORMATIVO.

En cuanto al contenido, se realizan las siguientes observaciones:


- Si bien es cierto que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía solo puede aprobar disposiciones reglamentarias dentro de su ámbito territorial, no estaría de más que bien en el título de la disposición, bien en su artículo 1 dedicado al ámbito de aplicación, o en ambos, se hiciese mención expresa al ámbito territorial de la norma, es decir, a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se somete a consideración.

- Artículo 3. Aspectos comunes.

Apartado 2. El carácter no lucrativo de las actividades y servicios de que se trata, a nuestro juicio, está determinado porque el cobro de cantidades económicas, cuando proceda, solo podrá venir a cubrir el coste de dichas actividades o servicios sin que produzca un enriquecimiento al centro receptor, por ello y para mayor coherencia del precepto, se somete a consideración redactar el último inciso de la siguiente forma o similar: "No se considera, a efectos del presente Decreto, que tenga carácter lucrativo el cobro de cantidades por la realización de actividades extraescolares o por la prestación de servicios escolares complementarios cuando se destinen al mantenimiento y mejora de las instalaciones de los centros."

- Artículo 4. Actividades escolares complementarias.

Desde nuestro punto de vista, resultaría una redacción más adecuada si se estableciese que "las actividades escolares complementarias serán gratuitas salvo que se autorice por la Administración educativa, mediante el procedimiento establecido en el presente Decreto, el cobro de una cantidad económica que en ningún caso podrá tener carácter lucrativo", en lugar de establecer como se hace en el apartado 2 de forma taxativa que dichas actividades "deberán ser gratuitas". Esta redacción que afectaría fundamentalmente a los apartados 2 y 3 obligaría a replantear la sistemática del precepto, así por ejemplo, la referencia a la participación de todo el alumnado podría establecerse en el apartado 1.

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	02/12/2020 13:10:37	PÁGINA 5/8
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	01/12/2020 14:51:48	
VERIFICACIÓN	tFc2eEYQFST8RLNPTXNR3RNJFJ44GA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

La salvaguarda en el apartado 3 del principio de gratuidad, ex artículo 51.1 LODE, entendemos que ya queda recogido implícitamente en el art. 2.2 sobre régimen jurídico, no obstante, si se quiere hacer de manera explícita y con un carácter más general, un lugar que, entendemos, sistemáticamente adecuado, sería el artículo 3 sobre “aspectos comunes”, en el que se podría introducir un apartado del siguiente tenor o similar. “La realización de las actividades y la prestación de los servicios que se regulan en el presente Decreto no podrá afectar al principio de gratuidad de la enseñanza concertada consagrado en el artículo 51.1 de la Ley 8/1985, de 3 de julio; debiéndose, en todo caso, garantizar la igualdad del alumnado en los términos previstos en el artículo 5 c) de la Ley 17/2007 [...]”

En este mismo apartado 3, desconocemos el alcance de la expresión “cantidades económicas puntuales”, en el sentido de que no nos queda claro si la percepción solo puede darse en un momento determinado- “puntual”-, o puede ser “periódica”, por ejemplo, por mensualidades.

Apartado 7, nos preguntamos si las razones justificadas para la modificación de las actividades complementarias han de ser apreciadas por el órgano que autorizó el cobro por su realización o, si al menos, ha de tener conocimiento de dicha modificación.

-Artículo 5. Actividades extraescolares.


Apartado 1, para mayor claridad en la redacción, la expresión “dirigidas a su alumnado” debería seguir el orden gramatical lógico e ir tras “establecidas por los centros concertados”, vgr. “ Son actividades extraescolares las establecidas por los centros concertados para su alumnado, realizadas en [...]”

- Artículo 8. Tramitación electrónica del procedimiento.

En el apartado 1, se hace una remisión expresa al artículo 14.2 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, lo cual parece lógico si atendemos a la personalidad jurídica de los titulares de los centros; sin embargo, en el muy improbable caso de que existiesen titulares de centros concertados personas físicas, este apartado en concreto del precepto legal no les obligaría a relacionarse electrónicamente con la Administración pues se refiere solo a las personas jurídicas, por lo que, sin menoscabo, de dicha obligación, la remisión podría hacerse al artículo 14 de la Ley sin especificar ningún apartado, teniendo en cuenta que dicha obligación se puede establecer también conforme al apartado 3.

Apartado 4, cuando se refiere al ejercicio de los derechos contemplados en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, referencia a nuestro entender innecesaria, lo hace de forma que parece que dichos derechos pueden ser ejercitados “por vía electrónica” lo que, si consultamos el elenco del citado precepto, no es posible para alguno de ellos.

Por otra parte, en el inciso final de este apartado se establece que para obtener información por vía electrónica se deberá proceder en la forma prevista en el apartado 1, sin embargo, este apartado no establece ningún procedimiento específico para obtener información, se limita a establecer la obligatoriedad de la relación electrónica con la Administración.

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	02/12/2020 13:10:37	PÁGINA 6/8
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	01/12/2020 14:51:48	
VERIFICACIÓN	tFc2eEYQFST8RLNPTXNR3RNJFJ44GA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

- Artículo 10. Aprobación y comunicación de las actividades extraescolares y servicios escolares complementarios.

Apartado 2, en la redacción de este precepto se han atendido las observaciones formuladas por esta Secretaría en su informe de 2 de de marzo de 2020 sobre régimen jurídico de las comunicaciones *ex artículo* 69.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no obstante, para mayor seguridad, sometemos al criterio de ese centro directivo añadir la advertencia de que las actividades extraescolares y los servicios complementarios no podrán iniciarse si no se ha producido previamente la comunicación al órgano competente.

En cuanto al apartado 3, podría determinarse si el IPC al que se hace referencia es al nacional o al autonómico y la referencia temporal o período del mismo.

-Artículo 11. Supervisión y control.

La referencia a las funciones "habituales" de la Inspección educativa, debería hacerse a las "funciones que tiene atribuidas"

Disposición adicional primera. Uniformes y material escolar.

Se advierte errata en el apartado 3 "los derechos de los las personas consumidoras"

Es cuanto me cumple informar a VI, salvo mejor criterio fundado en Derecho.

Sevilla, a la fecha de la firma electrónica

EL JEFE DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN
E INFORMES

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Fdo. José Juan Bautista Romero

Fdo. Alfonso García Sánchez

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	02/12/2020 13:10:37	PÁGINA 7/8
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	01/12/2020 14:51:48	
VERIFICACIÓN	tFc2eEYQFST8RLNPTXNR3RNJFJ44GA	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			