



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones Institucionales
C/ Santiago Alba, N.º 1
47008 - VALLADOLID

Expediente: 4357/2020

Asunto: Prórroga de la jornada continua en los centros educativos / Resolución

Centro directivo: Consejería de Educación

Ilmo. Sr.:

En esta Procuraduría se tramita el expediente registrado con el número de referencia arriba indicado, con motivo del cual, con fecha 9 de noviembre de 2020, hemos registrado de entrada el escrito remitido de fecha 6 de noviembre de 2020, al que se adjunta el Informe solicitado a la Consejería de Educación.

Dicho expediente se inició con un escrito de queja relativo al mantenimiento de la jornada escolar partida que está establecida en parte de los centros educativos de la Comunidad de Castilla y León en el marco de la actual pandemia, escrito al que se han sumado otros muchos en idéntico sentido y que se han incorporado al mismo expediente.

Las quejas en cuestión ponían de manifiesto el interés de que, con motivo de la pandemia generada por la COVID-19, en aquellos centros que tienen implantada la jornada partida, se estableciera la jornada continua, ya fuera a través de la prórroga del horario de septiembre durante todo el primer cuatrimestre como mínimo, ya fuera estableciendo la jornada continua durante el presente curso escolar de forma indefinida y a la espera de que la crisis sanitaria tuviera su fin.

También a través de dichas quejas, se ha evidenciado que, en algunos casos, se han producido reacciones, bien de las propias familias, bien a través de las Asociaciones y Federaciones de Padres, bien por los titulares de los centros privados concertados y directores de centros públicos, de cara a la implantación de la jornada continua en los términos señalados, llevándose a cabo votaciones para determinar el apoyo que tendrían



las solicitudes dirigidas al establecimiento de la jornada continua en algunos centros que cuentan con jornada partida, con unos resultados favorables a la jornada continua.

Con relación a todo ello, el expediente tramitado de oficio por esta Procuraduría con la referencia 3088/2020 concluyó con la Resolución dirigida a la Consejería de Educación el pasado 7 de septiembre de 2020, en la que, entre otras cuestiones, se abordó el tema relativo a la jornada escolar, señalándose al respecto:

“III.- Con la pretensión de dar respuesta a todas las quejas que se han dirigido a esta Procuraduría, y que han estado siendo acumuladas a la actuación iniciada de oficio por la misma, cabe indicar que la implantación de la jornada continua en todos los centros educativos, efectivamente, sería una medida que evitaría la mitad de las entradas y salidas diarias y reduciría el tiempo de permanencia en los centro de todo el personal. Por tanto, igualmente contribuiría a minimizar riesgos.

No obstante, también es lo cierto que el cambio organizativo que supondría para los centros que tienen establecida la jornada partida, y que estaría vigente de forma temporal, podría resultar complejo, además de tener su incidencia en la conciliación de la vida familiar y laboral de aquellos que estuvieran más adaptados a la jornada escolar partida de su centro educativo, teniendo en cuenta, además, que, al menos en el primer cuatrimestre del curso escolar, están suspendidas las actividades extraescolares.

En cualquier caso, en algunas Comunidades, como es el caso de Navarra, se ha generalizado de forma provisional la jornada escolar continuada y, en efecto, las ventajas que puede ofrecer esta opción, desde el punto de vista preventivo, hace aconsejable tenerla en cuenta”.

Entre las recomendaciones incluidas al final de la Resolución dirigida a la Consejería, se incluía la siguiente:

“6.- La implantación de la jornada escolar continua en todos los centros educativos podría haber sido considerada como una opción en aras de evitar la mitad de los desplazamientos de todos los alumnos, padres y tutores, profesorado, etc., y para restringir las necesidades de uso del servicio de comedor y transporte escolar, contribuyendo, por tanto, a una minimización de los riegos; aun siendo conscientes de que habrán de haber sido valorados inconvenientes de esta opción tal y como se ha señalado en el cuerpo de la presente resolución”.

Aunque en estos momentos nos encontramos a la espera de que la Consejería de Educación nos comunique la aceptación o rechazo de la Resolución a la que hemos hecho referencia, lo cierto es que, encontrándonos ya en el mes de noviembre de 2020, no se ha conocido un posicionamiento de la Administración ante la preocupación



evidenciada en las familias y en los centros educativos, respecto a lo que podría constituir una medida para disminuir los riesgos de contagio de la enfermedad a la que nos estamos enfrentando, teniendo en cuenta que la jornada continua, en efecto, disminuye el número de entradas y salidas en los centros educativos y, por lo tanto, los desplazamientos y los contactos entre los distintos miembros de la comunidad educativa.

Por otro lado, también conviene recordar que esta Procuraduría tramitó el expediente de oficio 544/2020, con motivo de la recepción de una multiplicidad de quejas, a través de las cuales se había manifestado la disconformidad de los reclamantes con el contenido de la Orden de 7 de febrero de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula el procedimiento de autorización de modificación de la jornada escolar en los centros sostenidos con fondos públicos de Educación Infantil y/o Primaria de la Comunidad de Castilla y León, modificada por la Orden EDU/1766/2003, de 26 de diciembre, por la Orden EDU/20/2014, de 20 de enero y por la Orden EDU/13/2015, de 13 de enero.

Más concretamente, las quejas que motivaron dicho expediente se referían al porcentaje de participación y de votos a favor que se exige a los padres y madres o tutores en los procedimientos seguidos al amparo de dicha normativa para la autorización de la modificación de la jornada escolar, y que dificultan la posibilidad de obtener el quorum necesario para el cambio del régimen implantado en cada centro.

La queja concluyó con la Resolución de fecha 27 de mayo de 2020, en la que se ponía de manifiesto:

“- Debería valorarse con la mayor celeridad posible llevar a cabo una modificación de la normativa vigente reguladora del procedimiento de autorización de modificación de la jornada escolar en los centros sostenidos con fondos públicos de Educación Infantil y/o Primaria de la Comunidad de Castilla y León, con el fin de suavizar, en lo que respecta a la consulta de los padres, madres y tutores legales, la actual exigencia de que exista una participación de un mínimo de dos tercios del total del censo, y que den su conformidad dos tercios de los participantes, en la medida en que esa exigencia puede ser un obstáculo a que se imponga una voluntad mayoritaria al cambio de la jornada escolar cuando la participación en los procedimientos sea escasa.

- Dicho cambio normativo, de llevarse a cabo, debería otorgar a cada padre, madre o tutor legal un voto; y dos votos a las familias monoparentales o aquellas en las cuales solo haya un representante legal.



- El cambio normativo debería igualmente servir para concentrar, en una única disposición, toda la regulación del procedimiento de autorización de modificación de la jornada escolar”.

Esta Resolución fue aceptada por la Consejería de Educación en los siguientes términos:

“La Consejería de Educación mantiene su interés permanente por actualizar y mejorar el marco jurídico que ordena el sistema educativo en Castilla y León. Por esta razón, se tiene previsto revisar la actual regulación del procedimiento de modificación de la jornada escolar, con la finalidad, entre otros propósitos, de simplificar los procedimientos y, en su caso, contemplar situaciones no recogidas en la actual normativa o adaptar determinados aspectos de la misma a las nuevas necesidades de los centros. Y será en este contexto de revisión y actualización en el que serían valoradas y, en su caso, consideradas la recomendaciones emitidas por esa Procuraduría”.

Centrándonos en el objeto de la queja que ahora nos ocupa, en el informe que nos ha remitido la Consejería de Educación se parte de la necesidad de aplicar la Orden de 7 de febrero de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula el procedimiento de autorización de modificación de la jornada escolar en los centros sostenidos con fondos públicos de Educación Infantil y/o Primaria de la Comunidad de Castilla y León, en la medida que la imposición por las autoridades competentes de la jornada continua no está justificada por la existencia de una evidencia científica de que la jornada partida sea más perjudicial que la continua.

Por otro lado, respecto a las solicitudes de autorización para prorrogar la jornada continua, de forma excepcional y provisional para el curso 2020/2021, ante la crisis sanitaria del COVID-19, la Consejería de Educación pone de manifiesto que las mismas fueron presentadas por varios centros educativos ante las correspondientes Direcciones Provinciales de Educación (11 centros en Burgos, 6 en León, 1 en Palencia, 2 en Salamanca y 3 en Soria). Asimismo, en el caso de las provincias de Ávila, Segovia, Valladolid y Zamora no se han notificado solicitudes por parte de los centros sobre el establecimiento de jornada escolar para el curso 2020/2021 en las Direcciones Provinciales de Educación correspondientes, si bien, sí ha habido escritos y solicitudes de particulares, incluso consultas o sondeos realizados a las familias.

Con todo, a fecha del informe de la Consejería de Educación, la Dirección General de Centros, Planificación y Ordenación Educativa de la Consejería de Educación ha autorizado el establecimiento de la jornada escolar continua, de forma excepcional durante el curso 2020/2021, frente a la crisis sanitaria provocada por la



pandemia COVID-19, a los siguientes centros educativos: el CEIP “Venerables” y el CEIP “Santa Cecilia” de Burgos, el CEIP “Héroes de la Independencia” de Palencia, el Colegio “Calasanz” y el CEIP “La Armuña” de Salamanca, y el CRA “Río Izana” de Soria. Se trata de supuestos en los que la Administración ha podido constatar el acuerdo de las partes afectadas para que opere el cambio organizativo en el centro, asegurándose así la conformidad de la comunidad educativa. Se aclara, no obstante, que no se trata de una prórroga de jornada continua establecida en el mes de septiembre, sino de una autorización para establecer la jornada escolar continua ante la crisis sanitaria durante el curso escolar 2020/2021.

A tal efecto, y dado que no era posible que el cambio de jornada se solicitase antes del periodo de elección del centro para su implantación en el curso siguiente, la Consejería de Educación, *“analógicamente”* ha tramitado aquellas solicitudes presentadas durante el mes de septiembre, es decir, antes de que a principios del mes de octubre pudiera tener efectos el cambio de jornada; ello de conformidad al artículo 3.1 del Código Civil que establece que: *“Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”*.

Se concluye en el informe emitido por la Consejería de Educación que:

“Por último, en tercer lugar, todas las medidas que los centros deben adoptar en el marco de pandemia ocasionada por la COVID-19 están ya informadas y previstas en los acuerdos, protocolos y planes en torno a las cuales los centros están funcionando y organizando su actividad.

Las medidas contempladas en ellos se actualizarán, en su caso, siguiendo las indicaciones de la administración sanitaria correspondiente o de naturaleza educativa, en función de la evolución de la pandemia y su afectación a las comunidades educativas de los centros”.

Considerando todo lo expuesto, nadie puede ignorar que nos encontramos ante una situación muy compleja, que está teniendo impacto en todos los ámbitos de la vida de la ciudadanía, y ante la cual la Administración está llamada a adoptar medidas en función de una multitud de intereses contradictorios bajo, entre otros, los principios de eficacia, jerarquía, y con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho (art. 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). Asimismo, la Administración autonómica debe actuar bajo principios tales como el de orientación al ciudadano, transparencia, eficiencia, economía, simplicidad, comprensión, anticipación o proactividad, prevención, responsabilidad y participación



ciudadana, todos ellos recogidos en el artículo 5 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

En el marco de actuación sujeto a los principios anteriormente enunciados, aunque, como se señala por la Consejería de Educación, no exista una evidencia científica que permita considerar que la jornada continua sea más beneficiosa que la jornada partida, quizá la cuestión debe formularse en términos del principio de prevención, siendo evidente que, al margen de evidencias científicas contrastadas, un dato objetivo es que la jornada continua disminuye significativamente los desplazamientos y las entradas y salidas masivas de la población de alumnos a los centros educativos, con lo que ello supone en cuanto a las aglomeraciones de familiares para llevar y recoger a los alumnos; también la reducción del tiempo de permanencia de parte del alumnado, del profesorado y del resto de personal en los centros de trabajo; así como la disminución de la demanda de los servicios de comedor y transporte escolar que implican compartir los espacios destinados a los mismos; y la reducción de tiempo libre o de recreo entre las clases de mañana y tarde, entre otros efectos.

Por otro lado, aunque la Consejería de Educación también invoca a través de su Informe el derecho de los padres a la libre elección de centro docente consagrado en el artículo 3 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, de Educación, tampoco cabe considerar que las medidas que hubiera podido adoptar la Administración educativa respecto al establecimiento de la jornada continua, ante la situación de la pandemia, supongan una restricción a dicho derecho. De hecho, la Administración educativa ha estimado ciertas solicitudes para la implantación de la jornada continua, de forma excepcional y provisional para el curso 2020/2021, ante la crisis sanitaria del COVID-19, y ello al margen del procedimiento regulado en la Orden de 7 de febrero de 2001.

Ahora ya a efectos meramente dialécticos, cabría preguntarse sobre la conveniencia de que el “Protocolo de Prevención y Organización del regreso a la actividad lectiva en los centros de Castilla y León para el curso 2020/2021”, publicado en su primera versión en el mes de julio de 2020, por la Dirección General de Centros, Planificación y Ordenación Educativa, hubiera contemplado la implantación de la jornada continua con carácter general para todos los centros de la Comunidad de Castilla y León desde el inicio del curso escolar 2020-2021. Dicha medida, como otras acogidas en el Protocolo, habría tenido perfecta cobertura jurídica al amparo del que, ya sin efecto, fue el Acuerdo 29/2020, de 19 de junio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el “Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en la Comunidad de Castilla y León”, modificado por los Acuerdos 33/2020, de 9 de julio y 35/2020, de 16 de julio. En el



punto 5 del Anexo de dicho Acuerdo, sobre las medidas relativas a centros docentes, se había establecido:

“2. El retorno a la actividad lectiva presencial de los centros docentes que imparten la enseñanza del artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, se regirá por las condiciones sanitarias vigentes al comienzo del curso escolar 2020/2021.

La Consejería de Educación elaborará y aprobará, mediante la correspondiente norma, un protocolo de prevención y organización del regreso a la actividad lectiva en el que se recogerán las recomendaciones sanitarias aprobadas hasta el momento. Dicho protocolo será supervisado por la Consejería con competencias en materia de sanidad”.

Dado que, al margen de que se hubiera llegado a valorar esa opción o no, lo cierto es que no se acogió la medida de la implantación de la jornada continua con carácter general al inicio del curso escolar 2020/2021, ni tampoco la medida de prorrogar la jornada escolar de mañana establecida para el mes de septiembre de 2020, para aquellos centros que tuvieran establecida la jornada partida, pese a la indudable demanda que se ha producido, fundamentalmente por parte de las familias, al inicio del curso escolar. En definitiva, creemos que la posibilidad reclamada por diversas vías de que fuera implantada la jornada continua, debió tener algún tipo de respuesta por parte de la Administración al menos facilitando certidumbre sobre las posibilidades y los criterios manejados por la Administración educativa para resolver una cuestión, sin duda espinosa, como es el cambio del tipo de jornada escolar. Máxime teniendo en cuenta que la demanda que se ha producido respecto a la implantación excepcional de la jornada continua, limitada en el tiempo en función de la evolución de la pandemia, no era unánime entre las familias; y que, iniciado el curso escolar con horario partido, el cambio de jornada podría implicar dificultades organizativas para los centros educativos.

En cualquier caso, si la Administración educativa tenía previsto acoger solicitudes relativas al establecimiento de la jornada escolar continua ante la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 durante el curso escolar 2020/2021, como finalmente así ha sido, la comunidad educativa debió contar con la información suficiente para saber cómo y cuándo se podían presentar las correspondientes solicitudes, algo que no hizo. Pues a la vista de la información previa que hubiera facilitado la Administración, las partes interesadas hubieran podido promover las mayorías que justificaran la solicitud de implantación de la jornada continua de manera excepcional; sin embargo, es muy posible que no llegaran a hacerlo o lo hicieran tarde



por desconocimiento, al menos antes de que tuviera efecto el cambio de jornada (de partida a continua) que se produjo ya con el inicio del mes de octubre.

Con todo, todo lo señalado constituye una apreciación que, a efectos prácticos, queda desfasada en el tiempo, aunque podría haber permitido acoger la demanda de algunos centros educativos que, como los que han sido autorizados, también habrían estado interesados en el establecimiento de la jornada continua de forma excepcional para el curso 2020/2021 y que no la llegaron a demandar en tiempo y forma al faltar las reglas que pautaran la solicitud, fundamentalmente del plazo para efectuarla.

Llegados a este punto, en efecto, en la actualidad contamos con instrumentos como el reciente Acuerdo 76/2020, de 3 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se establecen los niveles de alerta sanitaria y se aprueba el Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en la Comunidad de Castilla y León, que están llamados a dar respuesta a la difícil situación ocasionada por la pandemia, con evidentes repercusiones en todos los ámbitos de la vida de los ciudadanos, afectando a la forma en la que se deben garantizar derechos fundamentales como el de la educación y la salud.

La Administración cuenta, en definitiva, con un ámbito de discrecionalidad en la toma de decisiones como las que en estos momentos deben adoptarse para garantizar dichos derechos en el marco derivado por la multitud de intereses en juego, siendo conscientes, igualmente, que las facultades de supervisión que competen a esta Procuraduría, conforme a lo dispuesto en el artículo 1.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, no están llamada a suplir decisiones que debe adoptar la Administración, máxime si, como en el caso que nos ocupa, no implican una vulneración del ordenamiento jurídico vigente, ni una clara vulneración de los derechos de los ciudadanos en función de las circunstancias concurrentes; sino de realizar la prestación de un servicio (la adecuación) en las mejores condiciones teniendo en cuenta las difíciles circunstancias sanitarias que atravesamos.

En este contexto, cabe insistir en la existencia del dato objetivo de que la jornada escolar continua limita las ocasiones en las que se facilita la transmisión vírica, y que dicha limitación habría de ser tenida en consideración, anteponiéndose a problemas meramente organizativos y necesariamente superables en los centros educativos. A tal efecto, el marco normativo actual proporciona una clara habilitación a la Administración educativa para implantar la jornada escolar continua con carácter excepcional, en tanto la evolución de la crisis sanitaria no retroceda a una situación más propicia, como parte de las medidas que puede adoptar para hacer frente a la pandemia. Sin perjuicio de lo cual, también debe considerarse que, dado el carácter de las medidas que globalmente



están vigentes para hacer frente a la crisis sanitaria, se impone cierta estabilidad de las mismas en tanto no existan claros motivos que justifiquen su modificación.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

- La jornada escolar continua disminuye las circunstancias en las que se favorece la transmisión vírica, por lo que, en el marco de las medidas a adoptar frente a la pandemia ocasionada por la COVID-19, la Administración educativa debería valorar la implantación generalizada de dicho régimen de jornada para todos los centros educativos de Castilla y León a la vista de las circunstancias actuales, una vez que ya dispone de la experiencia que proporciona el transcurso de varias semanas desde el inicio del curso escolar y en tanto se mantengan o empeoren los parámetros que definen la evolución de la pandemia.

- En todo caso, como instrumento necesario para adoptar la medida a que se refiere la indicación anterior, la Administración educativa habría de hacer públicos los criterios por los que, al margen del procedimiento establecido con carácter ordinario para el cambio de la jornada escolar, se ha autorizado, o se podría autorizar en lo sucesivo, la implantación excepcional de la jornada continua, ante la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19; así como, en su caso, la forma de llevar a cabo las eventuales solicitudes, los plazos y requisitos para presentar dichas solicitudes, etc. Dicha información, además de ser accesible a la ciudadanía en general, habría de facilitarse, expresamente, a los centros educativos, a las familias y al resto de miembros de la comunidad educativa.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Educación en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López

Procurador del Común de Castilla y León