



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

Expediente: 705/2021

Asunto: Reconocimiento de la actividad de las Academias de enseñanza no oficiales como actividad educativa esencial / Resolución

Centros directivos: Consejería de Educación

Consejería de Economía y Hacienda

Ilmo. Sr.:

En esta Procuraduría se tramita el expediente registrado con la referencia arriba indicada, con motivo del cual, hemos recibido los informes solicitados a las Consejerías de Educación y de Economía y Hacienda.

Dicho expediente se inició con un escrito de queja sobre la consideración que merecen las academias de enseñanza, como las que forman parte de la Asociación de Academias de Enseñanza de Castilla y León (ACLACEN), inscrita en el Registro de Asociaciones de Castilla y León.

En concreto, a través del escrito de queja, se ponía de manifiesto que la actividad desarrollada por dicho tipo de academias de enseñanza, cuyo número asciende a más de 500 empresas, debería estar incluida en el ámbito de actuación de la Consejería de Educación, haciéndose alusión al artículo 5 bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), introducido por el apartado tres *bis* del artículo único de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (LOMLOE), por la que se modifica la anterior, y según el cual:

“La educación no formal en el marco de una cultura del aprendizaje a lo largo de la vida, comprenderá todas aquellas actividades, medios y ámbitos de educación que se desarrollan fuera de la educación formal y que se dirigen a personas de cualquier edad con especial interés en la infancia y la juventud, que tienen valor educativo en sí mismos y han sido organizados expresamente para satisfacer objetivos educativos en diversos ámbitos de la vida social tales como la capacitación personal, promoción de valores comunitarios, animación sociocultural, participación social, mejora de las condiciones de vida, artística, tecnológica, lúdica o deportiva, entre otros. Se



promoverá la articulación y complementariedad de la educación formal y no formal con el propósito de que esta contribuya a la adquisición de competencias para un pleno desarrollo de la personalidad”.

También según los términos de la queja, las academias de enseñanza llevan a cabo una importante función, prestando apoyo a los escolares en una gran parte de las asignaturas cursadas, principalmente las troncales, y en idiomas; están interviniendo en casos de patologías como dislexia, TDAH, autismo y otras necesidades educativas especiales; y, en todo caso, proporcionan medios personalizados para conseguir excelencias, la recuperaciones de materias y cursos, la disminución de fracasos escolares y el aumentos del nivel académico en general.

Con todo, el sector de las academias reivindica el carácter esencial prestado por las misma, lo cual se pone en relación con las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis causada por la Covid-19, lo que necesariamente nos ha de llevar a las limitaciones establecidas para las *“actividades en academias, autoescuelas y centros privados de enseñanza no reglada y centros de formación”*, conforme a lo dispuesto en el punto 3.9.1 del apartado III (*“Limitaciones de aforo y medidas de prevención específicas por sectores de actividad y niveles de alerta”*) del Anexo del 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 (modificado por el Acuerdo 25/2021, de 8 de marzo, de la Junta de Castilla y León), según el cual:

“1. La actividad que se realice en academias, autoescuelas y centros privados de enseñanza no reglada y centros de formación no incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 9 del Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, inscritos en el correspondiente registro, podrá impartirse de un modo presencial siempre con la siguientes limitaciones de aforo en función del nivel de alerta:

a) Nivel de alerta 1: Aforo máximo del 75%.

b) Nivel de alerta 2: Aforo máximo del 50%.

c) Nivel de alerta 3 y 4: Aforo máximo permitido un tercio, sin perjuicio de que en el nivel 4 se puedan adoptar medidas sanitarias preventivas excepcionales, entre las que podrá acordarse la suspensión de la apertura al público y la suspensión de la actividad

2. Quedan excluidas de estas limitaciones aquellas entidades de formación que, acreditadas y/o inscritas en alguno de los registros coordinados con el Registro Estatal



de Entidades de Formación del sistema de formación profesional para el empleo, se encuentren impartiendo formación profesional para el empleo en el ámbito laboral”.

Ante dichas limitaciones, la pretensión expresada en la queja dirigida a esta Procuraduría se concreta en que las academias privadas puedan mantener la actividad presencial en los mismos términos que se dispone para los centros docentes que imparten las enseñanzas del artículo 3 de la LOE, con las medidas de prevención que sean necesarias, según lo dispuesto para estos centros en el apartado V del Anexo del Acuerdo 76/2020, de 3 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, según el cual:

“1. El retorno a la actividad lectiva presencial de los centros docentes que imparten las enseñanzas 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.

También serán tenidos en cuenta los protocolos de prevención y organización del regreso a la actividad lectiva, aprobados por la Consejería competente en materia de Educación, en el que se recogerán las recomendaciones sanitarias aprobadas hasta ese momento.

2. Las universidades aprobarán un protocolo en el que se regulen para toda la actividad académica las medidas de prevención adecuadas para el retorno a la actividad lectiva.

3. Serán de obligado cumplimiento las normas sobre desinfección y prevención que determine en cada momento la autoridad sanitaria, tanto en los centros públicos como privados. Será obligado el uso de mascarilla de protección con excepción del nivel de educación infantil, para los niños a partir de los 6 años de edad”.

Con relación a todo ello, la Consejería de Economía y Hacienda, a través del informe que recibimos con fecha 3 de marzo de 2021, hace una remisión al contenido del Informe de la Consejería de Sanidad de fecha 2 de noviembre de 2020 incluido en el expediente que dio lugar al Acuerdo 76/2020, de 3 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, según el cual, el principio de precaución y cautela *“justifica todas las medidas propuestas ante la existencia de un riesgo potencial real causado por la Covid-19, y cuya aplicación tiene por objetivo fundamental, tanto para la ciudadanía como para los diferentes sectores de actividad, evitar comportamientos que generen riesgos de propagación o exigir determinadas condiciones de prestación de servicios para prevenir y minimizar posibles riesgos”.* Con ello, la Consejería de Economía y Hacienda ha concluido que no procede establecer medidas de flexibilización diferentes



a las previstas en el Acuerdo 76/2020, de 3 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, en particular con relación a la actividad que desarrollan las academias privadas.

En el informe de la Consejería de Sanidad al que se ha hecho referencia, igualmente se señala que *“En general, la mayoría de las restricciones que se indican van dirigidas a reducir el número de personas que pueden concentrarse en un determinado lugar por diferentes razones”*, así como que *“Varios informes de investigación de brotes han demostrado que la transmisión de Covid-19 puede ser particularmente eficaz en espacios interiores cerrados y abarrotados y donde se realizan actividades que suponen una mayor cantidad de contactos interpersonales”*.

Por su parte, la Consejería de Educación, mediante el informe que recibimos con fecha 15 de marzo de 2021, se limita a señalar:

“La Consejería de Educación ejerce sus competencias sobre la educación reglada, no teniendo ninguna competencia sobre las academias de enseñanza no oficiales.

La referencia realizada, en la petición de información, al artículo 5 bis (la educación no formal) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, introducido por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, afecta al ámbito de la educación no formal, si bien, en ningún caso, supone atribuir competencias a esta Consejería sobre las academias de enseñanza no oficiales”.

Con todo lo expuesto, a los efectos de adoptar una postura sobre el objeto de este expediente de queja, debemos hacer alusión a dos cuestiones, aunque ambas están relacionadas entre sí conforme al relato del escrito de queja: por un lado, está la consideración que merece la actividad desarrollada por las academias en el contexto del reconocimiento de la educación no formal; y, por otro lado, las limitaciones establecidas para las *“actividades en academias, autoescuelas y centros privados de enseñanza no reglada y centros de formación”* en 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.

Comenzando por esta segunda cuestión, la posición de la Consejería de Economía y Hacienda ha sido contundente en cuanto a que no está justificada la introducción de modificaciones en el Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19, estando aconsejadas las medidas restrictivas establecidas en el mismo por la necesidad de eliminar riesgos potenciales de transmisión de la enfermedad en lugares cerrados, en aplicación del



principio de prevención, sin que, por tanto, se puedan calificar las medidas de arbitrarias. No obstante, respecto a esta cuestión merece tener en consideración lo que sigue en cuanto a la función que cumplen las academias y su posible caracterización dentro del ámbito de la educación no formal.

Por lo que respecta a la educación no formal a la que se ha hecho alusión, y que es objeto del nuevo artículo 5 bis de la LOE, podemos tener en consideración la justificación de la enmienda N° 452 sobre el que era el Proyecto de Ley Orgánica llamado a modificar la anterior, a través de la cual se proponía la inclusión de un nuevo artículo 71, en un nuevo capítulo sobre la “*Educación no formal*”, cuyo texto es el que ha sido añadido a la LOE como artículo 5 bis (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020).

Dicha justificación era del siguiente tenor:

“La educación no formal como política educativa, a pesar de algunas iniciativas pioneras en las CCAA u otros niveles de la administración, no está contemplada en las normas generales regulatorias de la educación a nivel estatal. Sin embargo, cada vez son más los agentes que reconocen estas actividades como participantes en una educación integral. Este propio proyecto de Ley, en la «disposición adicional trigésima segunda. Procedimientos para el reconocimiento y la acreditación de las competencias profesionales», hace un reconocimiento de aquellas cualificaciones profesionales adquiridas a través de aprendizajes no formales. Es menester, por tanto, que en la propia Ley se incluya un artículo haciendo referencia a este tipo de educación y apelando a su posterior regulación.

En 1967 en la Conferencia Internacional sobre la crisis mundial de la educación, en Williamsburg, el director del Instituto internacional de Planificación de la Educación de la UNESCO, plantea «un énfasis especial a la necesidad de desarrollar medios educativos diferentes a los convencionalmente escolares», dando comienzo al uso de denominaciones tales como «informal» y «no formal» para dar cabida al amplio y diverso abanico de procesos educativos no escolares o no académicos, muchas veces situados al margen de la enseñanza reglada y que posteriormente han sido ampliamente desarrollados.

La recomendación del Consejo de Europa (2012/C 398/01), de 20 de diciembre de 2012, establece que los Sistemas Nacionales de Validación y Reconocimiento de la Educación no Formal, debían estar plenamente desarrollados para el 2018. En 2016 el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop) publicaba las Directrices europeas para la validación del aprendizaje no formal e informal, las cuales todavía no han visto su desarrollo en el sistema educativo en España.



Unos de los objetivos prioritarios de esta ley, y por tanto de nuestro sistema educativo, debería ser el de articular todas las modalidades educativas y en este sentido debe afirmarse el papel de la educación no formal en su capacidad de mejorar la equidad, la calidad y la pertenencia al sistema educativo mediante su papel de integración y participación tan inherente a este tipo de actividades educativas.

Si bien la Ley abre la vía para abordar el reconocimiento de la educación no formal no especifica cómo se articulará esta o cómo colaborarán los diferentes actores del sistema de la educación no formal como son las administraciones educativas autonómicas, o las entidades sociales. Por ello proponemos que se incluyan en la Ley un artículo que defina la educación no formal, y el alcance que debe seguirle en su desarrollo e integración dentro del sistema educativo”.

Con ello, si tenemos en consideración la forma en la que ha quedado redactada la disposición adicional trigésima segunda de la LOE, tras la modificación operada por el artículo 84 de la LOMLOE, relativa a los procedimientos para el reconocimiento y la acreditación de las competencias profesionales, así como el contenido de la Recomendación del Consejo de Europa (2012/C 398/01), de 20 de diciembre de 2012, y de las Directrices europeas para la validación del aprendizaje no formal e informal del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional mencionadas en la justificación de la enmienda a la que se hace referencia, lo que se está abordando es una formación no formal para la acreditación de competencias profesionales. Y, para ello, hay que desarrollar las disposiciones de validación del aprendizaje no formal o informal, para lo cual será necesario determinar los resultados de ese aprendizaje que haya adquirido una persona, así como la documentación, la evaluación y la certificación de los resultados del aprendizaje (punto 2 de la Recomendación del Consejo de Europa 2012/C 398/01, de 20 de diciembre de 2012).

Teniendo como referencia dicho contexto de acreditación de competencias profesionales, en el que habrían de participar autoridades del mercado de trabajo, sectores económicos, empresas y organizaciones de voluntariado, el artículo 5 bis introducido en la LOE trata de definir la “*Educación no formal*”, con vistas a un posterior desarrollo, de una forma ciertamente imprecisa. Así, se atribuye a la educación no formal la adquisición de competencias para un “*pleno desarrollo de la personalidad*”, pero, en todo caso, el precepto no permite dar cobertura a la pretensión de que la Consejería de Educación pueda asumir automáticamente competencias respecto a la actividad que desarrollan las academias no oficiales, sino es con relación a la existencia de unos aprendizajes debidamente organizados y planificados aunque estos puedan estar fuera de la estructura del sistema educativo formal. El artículo 5 bis de la LOE, al definir el marco de la educación no formal, hace alusión a “... *actividades,*



medios y ámbitos de educación (...) organizados expresamente para satisfacer objetivos educativos”.

A tal efecto, es preciso distinguir entre lo que sería educación no formal, y lo que podríamos llamar educación informal, siendo la primera la que se caracteriza por estar organizada y planificada, mientras que la segunda respondería a acciones fuera de un contexto sistematizado y dirigido a unos resultados previamente definidos, como es el caso, por el momento, de la actividad desarrollada por las academias a las que nos referimos.

Con todo, no es menos cierto que las academias cumplen un papel importante, como complemento y ayuda para los alumnos y las familias, a los efectos de conseguir una serie de refuerzos en un marco flexible y adaptado a las necesidades de cada uno, aunque el sistema educativo español reglado, como proceso de educación integral que se concreta en unos currículos específicos y en la obtención de títulos oficiales, es el que está llamado a satisfacer el derecho fundamental a la educación reconocido en el artículo 27 de la Constitución Española; todo ello sin perjuicio de que se instrumenten mecanismos que permitan reconocer determinadas acciones formativas en las que participan entidades privadas inscritas en los correspondientes registros, como en el caso de las ofertas existentes en el marco del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.

En todo caso, y aunque, en el momento en el que nos encontramos, la evolución de la pandemia debe llevarnos a que los niveles de alerta vayan bajando de intensidad, esperando que, tanto las reducciones de aforos, como, en último extremo, el cierre de determinadas actividades, deje de ser una constante en nuestras vidas, la actividad desarrollada por las academias sí merece un reconocimiento singular, de cara a facilitar que la actividad de las mismas pueda restringirse lo menos posible siempre que se respeten los protocolos de prevención establecidos en términos análogos a lo previsto para la actividad educativa presencial en los centros educativos.

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**:

A la Consejería de Educación:

En el marco de las competencias de la Consejería de Educación, y en función del desarrollo de las previsiones contenidas en el artículo 5 bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, sobre la educación no formal, deben tomarse en consideración y debe darse la oportuna respuesta a las propuestas que



puedan hacerse desde el colectivo de academias de enseñanza, de cara a establecer un marco de complementariedad de la educación formal y la educación no formal, en el que dicho colectivo pudiera tener presencia en función del establecimiento de algún tipo de organización y planificación de objetivos.

A la Consejería de Economía y Empleo:

En consideración a la relevancia del servicio que prestan las academias de enseñanza, como instrumento para complementar y reforzar la formación obtenida en el ámbito de la educación reglada, debe contemplarse la flexibilización las medidas restrictivas impuestas a la actividad desarrollada por dichas academias para hacer frente a la pandemia ocasionada por la Covid-19, pudiendo exigirse, en todo caso, el riguroso cumplimiento de las medidas y los protocolos de prevención que están establecidos de forma análoga para los centros educativos.

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