

"Eduquem  
més enllà  
de  
l'horari lectiu"

# Cap a una Llei que garanteixi l'educació i la seguretat dels menors més enllà de l'horari lectiu

Elisenda Malaret i García  
Catedràtica de Dret Administratiu (UB)  
Marta Timón i Herrero  
Professora associada de Dret Administratiu (UB)

Barcelona, 15 d'abril de 2003



Federació d'associacions  
de mares i pares  
d'alumnes de Catalunya



Fundació Catalana de  
l'Esplai

**amb el suport de:**



Generalitat de Catalunya  
Departament de Treball, Indústria,  
Comerç i Turisme

FONS  
SOCIAL  
EUROPEU



Subvencionat pel programa de Nous Filons d'Ocupació (Ordre TIC/434/2002, 23 de desembre)

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Presentació</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Introducció</b>   | <b>7</b>  |
| <b>1 Proposta de regulació</b>   | <b>12</b> |
| 1.1. Àmbit subjectiu.  | 12        |
| 1.2. Àmbit objectiu.   | 13        |
| 1.2.a. Delimitació terminològica de l'àmbit objectiu.  | 13        |
| 1.2.b. L'àmbit objectiu determina la neutralitat en l'aplicació de la norma.   | 17        |
| 1.3. Fonament i finalitat de la regulació.   | 19        |
| <b>2 Principis informadors de la regulació proposada</b>   | <b>26</b> |
| 2.1. Obligació de garantir la capacitat i la formació tècnica específica del responsable de l'activitat i determinació (identificació) dels diversos graus de responsabilitat.       | 26        |
| 2.1.a. L'exigència de garantir la capacitat i la formació tècnica dels responsables de l'activitat.  | 26        |
| 2.1.b. Determinació (identificació) dels diversos graus de responsabilitat.  | 34        |
| 2.2. Obligació d'adequar de les activitats a les edats i circumstàncies dels menors, i obligació de respectar les ratios d'acompanyants majors d'edat establertes reglamentàriament. | 36        |
| 2.3. Obligació d'adequar les instal·lacions a les normes de seguretat exigibles d'acord amb la seva utilització.   | 39        |
| 2.4. Obligació d'adoptar les mesures de vigilància i seguretat necessàries.  | 40        |
| 2.5. Garantia de la informació i la participació de totes les parts implicades.  | 41        |
| <b>3 La garantia de l'orientació educativa: una vinculació per a les administracions públiques</b>   | <b>43</b> |
| 3.1. Foment de les associacions o entitats que primin l'orientació pedagògica de les activitats.   | 43        |
| 3.2. Solament les entitats sense ànim de lucre que persegueixin finalitats educatives podran contribuir a l'execució dels serveis públics educatius més enllà de l'horari escolar.   | 45        |
| <b>Annex: Alguns elements de comparació</b>  | <b>50</b> |
| 1. Un plantejament basat en els temps i els ritmes de vida del menor.  | 50        |
| 2. Una experiència que ja ha tingut un cert impacte en la pràctica dels Municipis catalans: els Contractes Educatius Locals (CEL) a França.  | 51        |
| <b>Conclusions</b>   | <b>57</b> |

## Presentació

Ara fa dos anys, el mes de maig de 2001, el desgraciat accident de la Riera de Merlès va posar sobre la taula la insuficient i contradictòria regulació pel que fa a les activitats en el temps no lectiu amb menors d'edat.

En aquell moment, la FAPAC i la Fundació Catalana de l'Esplai, ens vàrem pronunciar en un triple sentit. En primer lloc, valorant el caràcter educatiu de les activitats que més enllà de l'horari escolar contribueixen de forma important a la formació dels nois i noies. En segon lloc, cridant l'atenció a la inconveniència de realitzar determinades activitats de risc amb menors d'edat i en el context d'activitats vinculades a l'ensenyament obligatori i finalment, fent una crida als poder públics a regular adequadament un sector i unes activitats de creixent importància en la nostra societat.

El passat 10 de desembre de 2002, la FAPAC i la Fundació Catalana de l'Esplai, vàrem presentar un llibre "**Eduquem més enllà de l'horari lectiu**", en el que fèiem una anàlisi i formulàvem un conjunt de propostes per a la millora de la qualitat, la coresponsabilitat i l'equitat en les activitats educatives en el temps lliure dels infants i adolescents.

Aquest llibre ha estat el resultat d'un any llarg de treball que s'ha realitzat sobre la base de l'experiència i la reflexió de les dues entitats promotores però també d'un conjunt de centres educatius compromesos en la millora del caràcter pedagògic del temps no lectiu i de diverses organitzacions, institucions i estudiosos del tema.

Una de les propostes formulades, feia referència a la necessitat de dotar-nos d'un marc jurídic adequat per a la garantia de l'educació i de la seguretat dels menors en aquests tipus d'activitats i en general, dels principis de la qualitat, la coresponsabilitat i l'equitat.

Amb la voluntat de concretar més aquesta proposta, la FAPAC i la Fundació Catalana de l'Esplai hem encarregat un informe a la Dra. Elisenda Malaret, Catedràtica de Dret Administratiu, i la Sra. Marta Timón, professora associada.

El que presentem a continuació és aquest informe en el que **es proposa l'elaboració d'una Llei marc que contempli, des d'una perspectiva global, les activitats en el temps lliure dels menors d'edat i les instal·lacions on es desenvolupin.**

Aquest treball vol ser una aportació, en primer lloc als poders públics, en particular al poder legislatiu, per desenvolupar aquesta Llei que ha de donar resposta a una realitat social de creixent importància a la nostra societat que no està prou reconeguda ni suficientment garantida. La feina feta vol també ser una contribució a un debat ciutadà de primer ordre en tant que afecta la vida quotidiana dels nostres conciutadans.

**Raimon Guilera**  
President  
FAPAC

**Josep Gassó**  
President  
Fundació Catalana de l'Esplai



## Introducció

No n'hi ha prou amb el temps escolar per assolir una formació integral. Ordenar els temps i les activitats dels menors constitueix un dels reptes prioritaris d'una educació global, una educació que permeti l'èxit i la inserció de tots. Els infants, els joves trauran molt més partit del temps si el seu temps escolar i el seu temps lliure no només no tenen finalitats contradictòries sinó que a més es troben articulats i equilibrats. De manera creixent s'afirma des de diferents instàncies públiques i privades la voluntat de posar en marxa dispositius, espais i oportunitats nous per a què la convivència i l'oci permetin que l'activitat educativa sigui una realitat més enllà de l'horari lectiu.

Un projecte educatiu de qualitat ha de prendre en consideració les necessitats i exigències socials que en un determinat territori es poden detectar i, que en l'actualitat un cop assolida la universalització de l'ensenyament obligatori, s'expressen fonamentalment en el temps *periescolar* (*el temps al voltant de l'horari escolar: acollida, transport, menjador, estudis vigilats...*) i el temps extraescolar (després de les classes, els caps de setmana, les vacances...). Aquests temps lliures són també temps educatius, però són sovint els temps de les desigualtats.

La Constitució de 1978 recull en el seu articulat la significació educativa del lleure, de les activitats culturals i esportives que es desenvolupen dins o fora de l'escola. La Constitució és filla del seu temps, nascuda en un context europeu d'universalització de l'ensenyament obligatori en una franja ja molt extensa d'edat (més enllà de l'instrucció elemental) i, paral·lelament, en un context internacional que afirma compartir el valor i significació del temps lliure dels infants i joves fins al punt d'afirmar en les Convencions el dret al lleure, al joc i al descans dels nens i nenes. Dret al joc, al lleure que s'insisteix hauran d'estar orientats a les finalitats perseguides per l'educació (Declaració Universal dels Drets de l'infant, 1959). Es tracta d'afavorir la participació en la vida col·lectiva, l'aprenentatge de la ciutadania.

L'Art. 27.1 de la CE proclama el dret fonamental a l'educació en la seva doble vessant: el dret a rebre una educació (en definitiva, el dret d'accés als sistemes educatius) i el dret a la llibertat d'ensenyament. La garantia d'aquest dret s'articula a través de la intervenció, per una part, dels poders públics (a través de la programació general de l'ensenyament, de la creació de centres docents, de l'establiment d'un ensenyament bàsic obligatori i gratuït, etc.) i, per l'altra, a través del dret de les persones físiques i jurídiques a crear institucions d'ensenyança d'acord amb allò establert a l'ordenament; així com a través del reconeixement de l'autonomia universitària.

Segons aquest mateix article, la noció d'educació posseeix una doble perspectiva: la referida de forma concreta als continguts curriculars que imparteixen els professors als alumnes (programació general de l'ensenyament, la fixació de la qual és competència dels poders públics, ex. art. 27.5 CE); i la que, de forma més general, defineix el que considerem el seu contingut essencial: la seva contribució al ple desenvolupament de la personalitat humana (directament relacionat amb l'art. 10 .1 CE) en el respecte a els principis democràtics de convivència i els drets i llibertats fonamentals (ex.art.27.2 CE).

Però, a més, l'art. 27 CE ha d'interpretar-se sistemàticament amb els altres preceptes de la nostra Constitució que al·ludeixen de forma directa o indirecta al contingut del dret a l'educació. Així, i malgrat situar-se fora de la secció dels drets fonamentals i tenir la consideració de mandats per l'acció dels poders públics, l'art. 43.3 CE i l'art. 44.1 CE estableix com a principis rectoris econòmics i socials, respectivament, que: els poders públics fomentaran l'educació sanitària, l'educació física i l'esport. Així mateix facilitaran l'adequada utilització de l'oci; i que els poders públics promouran i tutelaran l'accés a la cultura a la qual tots hi tenen dret.

L'educació física i l'esport es consideren factors imprescindibles en l'educació i el desenvolupament integral de la persona, reconeixent-se el dret de tot ciutadà al seu coneixement i pràctica (BERMEJO VERA, 1994), i dotant l'activitat esportiva del caràcter de manifestació cultural de primer ordre (STC, de 28 de gener 1986). Per altra banda, i sense entrar ara a la difícil qüestió d'acotar el terme de cultura que, malgrat la seva amplitud, es relaciona directament amb altres termes com *artístic, literari, científic i tècnic*, l'art. 44. 1 CE fa referència al dret d'accés a la cultura; és a dir, el dret als mitjans que faciliten el seu accés, ja que "nadie, ni los poderes públicos, puede garantizar un resultado que depende de las actitudes y aptitudes personales de cada uno sino sólo los medios externos precisos para acceder a ese resultado" (VAQUER, 1998).

Queda explícit, per tant, al propi text constitucional, que el concepte d'educació no pot limitar-se a l'anomenada educació reglada, formal, en definitiva, a la impartició -necessària, d'altra banda- de continguts, metodologies, i determinades habilitats dintre de l'horari escolar i en un context determinat, com és el d'una aula on el menor ostenta la condició d'alumne enfront al professor. Un veritable procés d'aprenentatge s'aconsegueix a través de la dotació dels instruments i els valors necessaris per a què el menor pugui desenvolupar la seva personalitat i aprendre a viure en convivència, i aquestes eines no es redueixen a les activitats que el menor o el jove realitzen dintre de l'horari lectiu.

Aquestes eines es troben, en primer lloc, a la família, que és el primer referent que té el nen, on passa de forma majoritària els seus primers anys i on adquireix les

pautes de l'anomenada *socialització primària* (SAVATER, 1997). Posteriorment, l'escola passarà a jugar un paper primordial, perquè en ella, a més d'aprendre a relacionar-se amb altres adults que no són els seus pares i amb companys/es de la seva mateixa edat però amb circumstàncies personals, socials i econòmiques diferents. A l'escola, el nen adquireix els coneixements específics i els instruments que li permetran desenvolupar les seves pròpies aptituds.

No obstant, aquests dos àmbits no són suficients per al desenvolupament de la personalitat del nen en termes d'autonomia. Les raons són diverses, com ja han posat de manifest diversos experts en la matèria (entre ells SAVATER, op.cit.): la pròpia evolució de la societat, la progressiva incorporació de les dones a l'àmbit laboral, l'increment de la importància que la societat atorga al temps lliure, o el propi eclipsi de la família, fan que ja no pugui partir-se d'una distinció arquetípica, i en certa forma maniqueïsta, que vincula el període lectiu a l'educació, i l'oci o temps lliure a l'absència de la mateixa.

El temps lliure també educa, encara que sigui a través de mitjans, eines i activitats diferents a les tradicionals. La forma en què un menor aprofita el seu temps fora de les hores de classe, ja sigui al recinte escolar o fora d'aquest, és determinant pel seu rendiment escolar, per al desenvolupament de la seva personalitat i per a l'adquisició i aprehensió de les habilitats necessàries per a la convivència; en definitiva, per al seu aprenentatge social, i pot constituir un element clau per afavorir la cohesió social.

En aquest sentit, des de fa algun temps, es ve posant èmfasi en l'anomenada *educació en el lleure* (contraposició de l'educació formal vs. l'educació informal). Aquest terme no al·ludeix exclusivament l'aprenentatge al qual pot accedir el menor durant els llargs períodes de descans vacacional, sinó que advoca per la necessitat d'estendre la perspectiva educativa o pedagògica -en el sentit ampli que contempla la nostra CE- als lapses de temps immediatament anteriors o posteriors a les classes *strictu sensu* (com serien les pauses de descans, els menjars a l'escola, la recepció dels i les alumnes al matí, o l'acompanyament a la tarda, el transport escolar, etc. ); així com als temps fora de l'horari lectiu als quals el menor pot accedir, a través de diverses activitats, a altres formes d'aprehendre la realitat a la que viu i a altres formes d'afrontar les seves relacions personals (tallers artístics i científics, descobriment i exploració de la natura, activitats esportives, etc.). De la mateixa manera, també s'insisteix en l'oportunitat que dintre del mateix horari lectiu s'incloguin activitats que escapin de la lògica habitual i que contribueixin a concretar el projecte educatiu del centre i els propis ensenyaments curriculars (a través, per exemple, de visites culturals de mitja jornada).

Establerta la importància que té l'adequada utilització del temps lliure per al procés d'aprenentatge d'un menor, la seva regulació es mostra necessària per diversos motius:

Perquè forma part del dret a l'educació reconegut a l'art. 27.1 CE. El dinamisme intrínsec de la societat comporta una ampliació del terme *educació* que, com a conseqüència, suposa un replantejament de la regulació del dret, tant en termes generals, com en termes del seu desenvolupament reglamentari, imposant-se una visió més global del temps del nen. Doncs la formació, l'educació no pot ser més que global.

Perquè ja no es tracta tant de garantir el dret al lleure, sinó de garantir el **dret d'accés a un lleure que garanteixi determinades condicions de qualitat i assenyadament el seu component educatiu. Un dret que comporta una obligació d'actuar dels poders públics, i en primer lloc del legislador establint el marc jurídic perquè aquest dret sigui efectiu, precisant els drets i establint les pertinents obligacions.**

Perquè s'ha de garantir la igualtat d'accés a aquest tipus d'activitats sense discriminació per motius econòmics, socials, o geogràfics, evitant així la fractura social que podria derivar-se de la impossibilitat d'accedir i participar en les mateixes. Garantir l'equitat amb independència de les condicions familiars i de l'entorn més proper.

Perquè s'ha de garantir, en tot cas, la protecció del menor a través del compliment de les exigències de qualitat i seguretat de les activitats, mantenint la integritat física i psíquica dels infants i joves. En aquest sentit, l'interès del menor és prioritari quan es tracta d'aplicar mesures que l'afecten (Llei 37/91, de 30 de de-sembre, sobre mesures de protecció de l'infant, i les successives modificacions de la mateixa).

Per la incidència que té per al desenvolupament del dret a la lliure associació i el voluntariat, manifestació del dret de llibertat

La difícil precisió del concepte d'*educació en el lleure* i el dinamisme del sector (cada vegada són més les entitats o associacions que ofereixen aquests tipus d'activitats, així com també s'incrementa l'oferta i la diversitat d'activitats extraescolars als centres docents) explica, en certa forma, la profusió i dispersió de la reglamentació vigent en aquesta matèria, dificultant-se la implantació d'una visió global i coherent, a la qual el menor sigui, realment, el beneficiari de la regulació.

Així, a Catalunya, són sis els departaments implicats en la regulació d'activitats educatives fora de l'horari lectiu: Ensenyament, Joventut, Turisme, Esport, Sanitat i Medi Ambient, que reglamenten diversos aspectes d'una mateixa realitat sense assolir el nivell de coordinació desitjable. Els problemes provocats per aquesta descoordinació han estat ja denunciats per diverses associacions i entitats del sector:

Imprecisió de l'objecte que es regula i confusió terminològica amb la consegüent incertesa jurídica a l'hora d'aplicar les normes.

Diferències en els fonaments i finalitats de la regulació, així com confusió en l'ordre de prioritats.

Aplicació discriminada de la regulació en funció del caràcter públic, privat concertat o privat dels centres d'ensenyament.

Regulació deficient de la formació i de l'estatus dels diversos participants en l'educació en el lleure, així com de llur responsabilitat.

Falta de mitjans de participació i d'informació als implicats en l'educació dels menors.

A aquesta situació de descoordinació i dispersió reglamentària s'afegeix la creixent alarma social respecte a l'increment d'activitats de risc a les quals es veuen abocats els joves, i a l'augment de situacions a les quals, per casuístiques, no els resulta aplicable la normativa existent.

**L'interès general de la protecció del menor**, com un interès que pot prevaler en ocasions sobre els interessos dels mateixos pares, justifica, llavors, la intervenció del legislador. Un bé jurídic que cal protegir i que requereix l'adopció de un quadre general de drets i obligacions, de responsabilitats de tots els actors, Administració Pública, pares, educadors, acompanyants, organitzacions sense ànim de lucre i en el seu cas empreses. La proposta s'articula a partir del **dret del menor a la protecció deguda**, a un determinat estàndard de seguretat i de qualitat. I corelativament, de **l'obligació d'adoptar les mesures de programació de l'activitat, vigilància i seguretat necessàries per garantir la seguretat** del menor i el desenvolupament de la seva personalitat.

El que es proposa és, doncs, l'elaboració d'una **Llei marc**, una Llei que contempli des d'una perspectiva global aquest tipus d'activitats i llurs instal·lacions *vinculant-les a un projecte educatiu coherent, potenciant la figura del coordinador o responsable i afavorint la supervisió, l'assessorament i l'avaluació com a eines de desenvolupament qualitatiu*, amb la previsió, en el seu cas, del desenvolupament reglamentari necessari en determinats sectors específics. L'edat i el tipus d'activitat suposen exigències particulars que només es poden abordar des d'una reglamentació de detall que no es pròpia d'una Llei. Els requeriments formatius específics, les singulars condicions de seguretat i sobretot la diversificació pròpia de l'esglaonament d'edats no poden menys que suposar l'articulació d'un model de regulació basat en una Llei marc de caràcter i un desenvolupament reglamentari sectorial; ara bé, aquesta necessària perspectiva sectorial no pot anar en detriment de la seguretat jurídica de tots els agents implicats i per tant els esforços de coherència i coordinació han de conèixer un notable increment.

# 1 Proposta de regulació

La llei que es proposa s'ordena principalment a partir dels següents criteris:

- 1- el seu àmbit subjectiu està delimitat per la dada objectiva de la minoria d'edat.
- 2- l'àmbit objectiu està referit a les activitats, en si mateixes, i a les instal·lacions.
- 3- el seu fonament és la protecció i formació del menor, garantint la seguretat i la qualitat d'aquestes activitats.

D'aquests criteris principals emergeix en una sèrie de principis informadors que s'aplicaran de forma indiscriminada a totes les entitats, empresarials o sense ànim de lucre, que realitzin activitats de lleure amb la participació dels menors.

## 1.1. Àmbit subjectiu

L'àmbit de protecció s'articula entorn a la seguretat dels menors d'edat. La minoria d'edat és la dada que justifica la fixació a nivell general d'exigències de qualitat i de seguretat (de les activitats que es duen a terme) d'aplicació generalitzada a totes les entitats i centres que les realitzen. El bé jurídic que preval, en aquest cas, és el la protecció dels menors.

Al marc normatiu actual no existeix cap norma que contempli de forma global aquest tipus d'activitats quan són realitzades per menors. La Llei 38/91 *d'instal·lacions destinades a activitats amb infants i joves*, per exemple, estableix un àmbit subjectiu que engloba, no només els menors, sinó també els joves de menys de 30 anys. Això produeix algunes distorsions ja que les exigències de seguretat i qualitat no poden ser les mateixes per a un menor que per a un jove de 25 anys, per exemple. En aquest sentit, la llei havia d'haver previst les particularitats que, tant en allò relatiu als acompanyants, com en allò relatiu a les instal·lacions, podrien ser tingudes en compte quan els usuaris són menors d'edat (a través del reglament que la desenvolupa, 276/1994)

Potser la causa d'aquesta distorsió és que la norma es refereix exclusivament a les instal·lacions, obviant el tipus d'activitats concretes que es duen a terme. Així, encara que l'Art. 1 prescriu que l'objecte de la llei són totes aquelles instal·lacions que es destinin a la *realització d'activitats educatives en el temps lliure i activitats de lleure*, aquestes dues nocions no es reprenen al llarg del text, ni existeix cap disposició que prescrigui la necessària adequació entre l'activitat que es desenvolupa i l'espai on es realitza, alhora que a les característiques i l'edat dels participants.

Amb l'àmbit subjectiu circumscrit als menors d'edat, i amb una aparent vocació de generalitat, es va aprovar el Decret 3371/2000 *de regulació de les activitats en el temps lliure en les quals participen menors de 18 anys*. Però al final la seva aplicació esdevé limitada per l'àmbit objectiu de la norma que sembla reduir-se a les colònies, a les acampades juvenils o a les rutes amb menors. Una varietat de possibles activitats romanen, doncs, al marge d'aquesta norma. Així mateix, des de la perspectiva de la protecció dels menors, és a dir, des de la perspectiva del seu dret a l'educació i a un lleure amb qualitat sembla difícil mantenir les exclusions expressament contemplades; el fonament de les mateixes no sembla gaire consistent.

La delimitació de l'àmbit subjectiu per la minoria d'edat és important en tant que quant es vincula directament a l'establiment d'alguns principis informadors que es desenvoluparan més avall:

- ▶ L'adequació de les activitats a les edats i circumstàncies dels menors.
- ▶ L'adequació de les ràtios establertes entre els menors i el nombre de monitors (o educadors) majors d'edat presents a l'activitat com a garantia de seguretat.

## 1.2. Àmbit objectiu

L'àmbit objectiu de la llei que es proposa és la regulació de les activitats realitzades fora de l'horari lectiu i llurs instal·lacions, delimitant els principis informadors i les exigències que els són aplicables, i els requeriments exigibles a les persones majors d'edat implicades. En aquest sentit, cal referir-se prèviament a algunes qüestions terminològiques.

### 1.2.a. Delimitació terminològica de l'àmbit objectiu:

Per una banda, sembla més convenient delimitar l'àmbit objectiu partint del concepte d'*activitats fora de l'horari lectiu* o d'*activitats en el temps lliure*, més que el d'*activitats d'educació en el lleure*. Aquesta opció és coherent amb dues consideracions anteriorment esmentades: a) la rellevància que adquireix l'element minoria d'edat; b) la força del requeriment de seguretat. La noció d'educació en el lleure per determinar l'àmbit d'aplicació de la legislació pot introduir un factor de confusió. Donat que aquest últim terme abocaria a una discriminació en l'aplicació de la norma deixant fora de la mateixa a aquelles entitats sense ànim de lucre que desenvolupen activitats d'aquest tipus sense imperatius pedagògics clars, el que no sembla gaire coherent amb l'objectiu de seguretat per tots els menors; o bé, a entendre que totes les activitats realitzades pel menor en el seu temps de lleure han de ser qualificades com a educatives, amb la consegüent banalització del concepte d'educació, la qual cosa també pot anar en detriment de l'objectiu de formació integral a l'equiparar activitats purament comercials o lucratives amb activitats educatives.

La noció d'activitats fora de l'horari lectiu permet també contemplar aquell ventall d'activitats que de manera creixent es desenvolupen a l'escola però fora de la programació formal.

Per altra banda, el concepte d'*activitats fora de l'horari lectiu, o activitats en el temps lliure*, permetria superar la confusió terminològica que existeix actualment entre *activitats extraescolars, activitats complementàries i de serveis* (Decret 198/1987 i proposta de Decret de 2001), *serveis escolars* (Decret 161/1996 de servei escolar de transport), *prestacions complementàries d'ajuda a l'escolarització* (RD 160/1996 de menjadors escolars en centres públics), *activitats en el temps lliure per a menors de 18 anys* (Decret 337/2000), *activitats esportives d'esbarjo i turístiques d'aventura*, etc.

La dificultat no sorgeix exclusivament per la pluralitat de conceptes utilitzats en funció de l'administració competent, sinó de la imprecisió de les mateixes definicions. Així, el Decret 198/1987 que regula les activitats complementàries, junt amb les extraescolars i els serveis escolars, als centres públics concertats, defineix com activitats complementàries *les que no figurant expressament incloses en els plans i programes oficials, tenen com a finalitat el perfeccionament i l'ampliació de la tasca educativa, cultural i social realitzada pel centre, de manera que es completa el procés de formació dels alumnes mitjançant el desenvolupament de determinats aspectes del projecte educatiu* (Art. 1)

Les tres característiques objectives de les activitats complementàries són, doncs, la voluntarietat, la finalitat pedagògica, i la realització fora de l'horari lectiu. El que passa és que aquestes tres característiques són també pròpies de les activitats extraescolars, amb la qual cosa la delimitació de quan una activitat pertany a una categoria o a una altra no resulta clara.

Alguns documents informals han intentat abordar aquesta situació i establir una tipologia en funció de la qual trobaríem *les activitats escolars lectives, les activitats escolars complementàries, les activitats extraescolars i els serveis escolars complementaris als centres docents no universitaris*. Suposen un clar intent de reordenació, tenint en compte –per primer cop– la totalitat del temps d'educació del nen, en incloure les activitats lectives, i en no donar rellevància a la titularitat del centre a l'hora d'establir la classificació de les activitats, donat que la regulació s'aplicaria tant als centres públics, com als privats concertats, així com als privats en allò relatiu a les exigències de qualitat i seguretat. Sembla una estratègia molt encertada i que respon adequadament a les necessitats socials que s'han expressat aquests darrers temps.

De la lectura d'aquests documents resulta que el criteri utilitzat per l'establiment de les diverses categories és el de la seva realització dintre (activitats escolars

lectives<sup>1</sup> i activitats escolars complementàries<sup>2</sup>) o fora de l'horari escolar (activitats extraescolars<sup>3</sup> i serveis escolars complementaris<sup>4</sup>).

No obstant, aquesta voluntat ordenadora deixa al marge aquelles activitats que, realitzades fora de l'horari lectiu, són organitzades per entitats o associacions diferents als centres escolars. I aquest és precisament el sector més necessitat d'una regulació de principis ja que la "desvinculació" de l'escola l'ha abocat sovint en una situació de gran inseguretat jurídica per a tots els agents.

En la mateixa línia que el document al·ludit, es proposa aquí donar preeminència a la noció del *temps* que el menor passa fora de l'horari lectiu, ja sigui dintre del marc escolar o fora d'ell, per establir una norma legal que abasti la totalitat de supòsits, amb les oportunes remissions reglamentàries. Es tracta de construir un fil entre l'activitat que es realitza dins de l'escola i la que es realitza fora per a què totes contribueixin a l'aprenentatge de la vida col·lectiva.

Així, aquesta nova regulació s'aplicaria a :

**1** Activitats que realitza el menor en el marc escolar –però fora de l'horari lectiu-, independentment que sigui dintre o fora del recinte (conceptuat com a temps periescolar –basat en l'idea de perímetre–): transport escolar, acollida abans i després de les classes, els períodes de pausa entre classes, incloent la pausa del dinar, activitats culturals o vinculades al projecte educatiu del centre que es realitzen fora de l'horari lectiu, sortides escolars, etc.

**2** Activitats que realitza el menor fora del marc escolar: activitats extraescolars, casals i colònies d'estiu, activitats educatives en el temps de lleure que no formen part directament de la responsabilitat de l'equip directiu de l'escola i a les quals tenen un paper important les associacions de pares, els esplais i altres entitats, el voluntariat, etc.

---

1 Aquelles impartides pel professorat a l'alumnat en aplicació dels currículums establerts pel Govern de la Generalitat de Catalunya i desenvolupats pel Departament d'Ensenyament, així com les tutories o les atencions especialitzades.

2 Aquelles activitats dirigides a l'alumnat dintre de l'horari escolar i que faciliten el perfeccionament i l'ampliació de l'activitat educativa, cultural i social, completant així el procés de formació de l'alumne d'acord amb el projecte educatiu del centre.

3 Aquelles activitats dirigides a l'alumnat que faciliten la seva formació en aspectes educatius a través d'activitats socials, culturals, esportives i d'esbarjo, sense relació directa ni necessària amb l'activitat pròpiament escolar, i que es desenvolupen fora de l'horari lectiu.

4 Tots aquells serveis que tinguin com a finalitat recolzar i facilitar la prestació i l'eficàcia del servei educatiu, com el menjador, el transport, el gabinet mèdic, el gabinet psicopedagògic, etc.

- 3 Activitats de temps lliure totalment al marge de la dinàmica de l'escola i dels membres de la corresponent comunitat educativa.
- 4 Activitats de risc o esport d'aventura: objecte d'una regulació específica.

Aquesta perspectiva permetria simplificar i aclarir la confusa terminologia que es fa servir a la regulació actual i que planteja els següents problemes d'aplicació:

- ▶ Solapament de conceptes i dificultats de delimitació: "la distinció entre activitats complementàries i extraescolars recollida en el Decret 198/1987 resulta difícil d'aplicar a la pràctica ja que es poden produir superposicions entre els dos tipus d'activitats que són de difícil control per part de l'Administració per la complexitat de gestió que representen. Tanmateix el concepte d'activitat complementària té unes connotacions molt diferents per als centres públics i per als privats concertats. Mentre que a la pública fa referència a les activitats que es realitzen fora del recinte o a les que, de manera excepcional, interrompen l'horari lectiu habitual; a la concertada està relacionada (...) amb la realització de la sisena hora lectiva". (Declaracions del Consell Escolar de Catalunya )
- ▶ Activitats que són objecte d'una doble regulació en funció del subjecte que les organitzi: així les activitats que suposen la realització d'una pràctica esportiva, o l'assistència del menor a colònies, càmpings, etc. han d'atènyer-se a allò disposat al Decret de 1987 quan es duguin a terme per centres no concertats; mentre que si es realitzen per associacions o esplais són objecte d'una regulació específica recollida al Decret 337/2000 *de regulació de les activitats en el temps lliure en les quals participen menors de 18 anys* (que sembla reduir el seu àmbit al temps de *vacances escolars* i a les activitats que tradicionalment es practiquen en aquest temps. Què passa aleshores amb les *convivències* a cases de colònies que es realitzen voluntàriament per grups d'alumnes durant el temps escolar?
- ▶ Activitats que queden excloses de la regulació en funció del caràcter públic o privat del centre que les organitza. El caràcter públic, o privat concertat, del centre educatiu incideix directament en la interpretació del que s'ha d'integrar en cada categoria, la qual cosa resulta improcedent, ja que crea una situació d'inseguretat jurídica i dificulta l'aplicació igualitària o equitativa de les normes vigents. Una cosa és que el caràcter del centre docent exigeixi diferències en determinades qüestions relatives a l'organització i al finançament de les activitats, i l'altra, molt diferent, és que el mateix concepte variï en funció de la naturalesa jurídica del centre.

### 1.2.b. L'àmbit objectiu determina la neutralitat en l'aplicació de la norma:

El fet que l'àmbit subjectiu de la norma es refereixi a la minoria d'edat, i que l'àmbit objectiu es concreti en les activitats que es destinen als menors fora de l'horari lectiu, implica la irrellevància del subjecte que les realitzi. És a dir, la naturalesa del subjecte que programa l'activitat i del subjecte que la gestiona directament o l'executa no poden suposar la introducció de règims de responsabilitat diferents en relació als menors. Amb això el que es vol dir és que els principis informadors establerts a la norma s'aplicaran a totes aquelles entitats l'objecte de les quals coincideixi amb l'àmbit objectiu de la llei proposada:

► Els centres d'ensenyament: independentment de la seva titularitat. És a dir, tant els públics com els privats concertats, o els privats. Precisament perquè els principis que establiria la regulació a nivell legal es troben intrínsecament vinculats a la garantia de la seguretat i la qualitat, i són requisits de compliment obligat per a tots els implicats.

► Les entitats organitzadores d'activitats per a menors al temps lliure, amb o sense ànim de lucre, que tinguin un llarg arrelament social o que siguin fruit de l'expansió recent del moviment associatiu.

Es tracta, en definitiva, de garantir la neutralitat en l'aplicació de totes les mesures relatives a la seguretat tant als agents públics com als privats. Garantint *un marc i unes condicions per als infants i adolescents de Catalunya independentment del Centre on vagin*). Les especificitats relatives a determinades exigències de qualitat, o al finançament d'aquestes activitats es fixarien posteriorment, i tindran en compte el caràcter públic o no, i el caràcter lucratiu o no de les entitats i centres implicats.

Aquest principi de neutralitat en l'aplicació de determinats principis i exigències és equiparable al principi de neutralitat tecnològica vigent a l'àmbit del dret de les telecomunicacions i la comunicació. En aquest àmbit s'assumeix que ni la definició del que constitueixen serveis audiovisuals ni l'aplicació de la regulació han de dependre del vector tècnic o de la infraestructura utilitzats per prestar el servei; el que és rellevant és la garantia dels drets fonamentals i la determinació d'un marc clar de responsabilitats que atorgui la suficient seguretat jurídica a totes les persones implicades.

En la mateixa línia, cal garantir la neutralitat de la regulació respecte al caràcter públic o no dels centres i entitats que assumeixen l'organització d'activitats destinades a menors. Quan de la seguretat dels menors es tracta, la naturalesa de l'organització és irrellevant; diferent seria si estiguessin en joc altres consideracions.

Encara que no de forma específica, la Llei 38/1991, *d'instal·lacions destinades a activitats amb infants i joves*, ja parteix d'aquesta perspectiva de neutralitat en la regulació. El seu objectiu és regular les característiques i els requisits mínims de les instal·lacions on es realitzin activitats destinades a menors i joves, entenent aquell concepte d'una forma àmplia que inclou centres d'ensenyament, entitats, associacions i grups de menors i joves. Això és el que permet, precisament, l'extensió, tant a instal·lacions públiques com a privades, d'exigències com la necessària informació a l'usuari sobre les característiques i el mode d'utilització de la instal·lació: "les instal·lacions regulades per aquesta llei han de garantir les condicions mínimes necessàries d'higiene i seguretat que exigeixi la normativa vigent, les quals han de ser exposades en lloc visible" (Art. 4); o la necessitat de que el titular de la mateixa tingui contractada una assegurança de responsabilitat civil general per cobrir els riscos derivats de la utilització de la instal·lació davant d'usuaris i terceres persones.

Aquesta indiferència respecte de la natura jurídica de l'organitzador de l'activitat també es troba present al nou Decret 53/2003 regulador de *les activitats físicoesportives al medi natural*. El seu Art.6 determina que l'aplicació de la secció 1a del capítol 2 del decret (on s'estableixen requisits de seguretat tant respecte de les activitats, com del material, o del personal present a les mateixes) *s'apliquen a totes les persones naturals jurídiques que presten el servei d'organització i gestió de les activitats regulades en aquest Decret*, amb una única excepció, la relativa a les federacions esportives i les entitats federades que compten amb una regulació específica.

La irrellevància del subjecte (persona física o jurídica) que organitza les activitats, enfront de la importància real del subjecte que hi participa (menor) permet superar algunes de les contradiccions detectades a l'actual normativa:

El Decret 160/1996 estableix una regulació específica per al *servei escolar de menjador* als centres de titularitat pública, sense contemplar els centres privats concertats o els centres privats.

És cert que aquesta regulació específica del servei de menjador als centres públics conviu amb l'establerta al decret de 1987 regulador de *les activitats complementàries, extraescolars i serveis als centres docents concertats*. El seu Art. 5 disposa que *els serveis escolars que prestin els centres docents concertats, tals com menjador, transport, gabinets mèdics i psicopedagògics s'adequaran al que es determina per les activitats extraescolars*. Previsions que es refereixen a la necessitat de què els consells escolars elaborin les directrius d'aquest servei (com un pla de funcionament) amb la col·laboració de les Associacions de Pares i Mares d'Alumnes; però que, en tot cas, resulten molt més minses que les que suposaria una regulació específica.

El transport escolar es qualifica com un servei que, de forma gratuïta, es presta a l'alumnat de l'educació primària i secundària obligatòria que *per tal de garantir la qualitat de l'ensenyament hagi de ser escolaritzat en unes determinades circumstàncies territorials (en relació al seu domicili habitual).* Les condicions que s'exigeixen perquè sigui aplicable la regulació establerta al Decret 161/1996 estan directament vinculades a la garantia de l'escolaritat. No caldria l'extensió als centres privats que organitzin el servei de transport escolar de determinats requisits relatius a la protecció del menor, com la necessitat d'un acompanyant, com a mínim, per vehicle? Sembla que la perspectiva d'escolarització (si bé aquesta no es pot oblidar doncs suposa l'exigència de gratuïtat del servei) no pot anar en detriment del requeriment de seguretat inherent a la condició del menor que viatja amb independència del tipus d'escola a la que assisteix.

El Decret 198/87 regula les activitats complementàries, junt amb les extraescolars i els serveis escolars, als centres concertats. Els centres privats no concertats poden ser immunes a les exigències de seguretat i qualitat?

És cert que tant els serveis de menjadors com el de transport escolar requeriran una reglamentació de detall en atenció de les singulars característiques d'aquestes activitats; però la situació actual palesa alguns dels problemes de fons de l'actual marc jurídic. En tot cas en relació als menjadors no es pot oblidar la importància que està adquirint l'educació en hàbits alimentaris (bàsica per abordar problemes sanitaris creixents) ni en relació al transport l'educació vial.

En realitat, aquestes contradiccions són fruit de la no delimitació –de forma clara– dels àmbits subjectiu i objectiu de les normes que s'aproven, i de la manca d'una visió horitzontal o transversal de la qüestió que ens ocupa, que permetria aprofundir en una coordinació real de les diverses parts implicades. És evident que si es parteix d'un enfocament horitzontal que prengui com a fonaments de la regulació la garantia de l'accés a l'educació i la protecció deguda a la seguretat dels menors la titularitat dels centres és irrellevant. Al nostre país manca la definició d'una política educativa que tingui com a premissa *els temps i els ritmes de la vida del menor* –des d'una perspectiva global i interdisciplinària– que suposi que allò veritablement rellevant és l'interès del menor, el qual s'hauria de situar al centre –al cor– de tota ordenació o regulació que l'afectés.

### **1.3. Fonament i finalitat de la regulació:**

La protecció del menor i el dret a l'educació en totes les seves vessants constitueixen els fonaments de la regulació que es proposa. Es tracta d'una concreció més del principi de protecció dels infants. La Disposició addicional 1a de la Llei 37/1991,

de 30 de desembre sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció disposa que *la protecció de la infància s'ha de basar en l'interès superior de l'infant i s'ha de fonamentar en els principis de la llibertat i de la dignitat d'aquest i en el respecte als seus senyals d'identitat i a les seves característiques individuals i col·lectives.*

En aquest sentit, una educació que fomenti el desenvolupament de la lliure personalitat del menor redunda en un major grau de protecció. És per això que també s'estableix com a principi d'actuació general de les Administracions públiques de Catalunya el vetllar per a què *tot infant (rebi) el màxim nivell d'educació possible* tenint en compte que *l'educació s'ha d'orientar vers la seva formació permanent i que els mètodes d'educació han d'ésser susceptibles dels canvis necessaris per tal que els infants es puguin integrar en una societat canviant.* També s'afirma explícitament que *tot infant té dret al descans i al lleure i a participar en les activitats recreatives i culturals pròpies de la seva edat.*

Malgrat la formulació de les lleis de protecció del menor generalment presten una especial atenció a la situació dels menors desemparats, aquests principis i l'obligació positiva d'actuar promovent *l'adopció de mesures educatives i preventives destinades a fomentar la capacitat crítica i de lliure decisió i el sentit de la pròpia responsabilitat de l'infant i l'adolescent* (redactat de la Llei 8/1995, de modificació de la Llei 37/91) que recau sobre les Administracions Públiques és una exigència de caràcter general. L'educació per la participació a la vida col·lectiva i la ciutadania no són tasques públiques de caràcter subsidiari.

Més enllà de les concretes situacions de menors desemparats, un paper actiu dels poders públics en la promoció d'una educació de qualitat esdevé essencial per prevenir situacions que es consideren conflictives o d'alt risc. I aquest paper actiu també s'ha d'estendre a la necessitat de què aquesta educació de qualitat sigui accessible a tothom sense cap tipus de discriminació, evitant així bosses de marginació o d'exclusió social que puguin provocar posteriors conductes delictives.

En aquest sentit, l'Art. 44.a), de la Llei 8/2002, de modificació de la Llei 37/1991, estableix com a principi d'actuació de les administracions públiques que *"és necessària l'acció preventiva, que ha d'incidir en els factors de risc que originen la marginació i la delinqüència, i el foment de les activitats que afavoreixen els processos d'integració social de la persona menor. En aquest sentit, amb l'objecte de garantir-ne l'eficàcia s'han d'habilitar els recursos econòmics necessaris."*

Encara que aquest precepte al·ludeix de forma concreta als supòsits de població adolescent amb conductes d'alt risc social, entenem que, precisament perquè fa referència a conductes preventives, aquest principi és extrapolable a tota actuació

dirigida a menors. Així, el foment de l'accés a l'educació, inclosa l'educació informal o fora de l'horari lectiu, i el foment i l'ajuda material real a les associacions o entitats que la duen a terme, afavorint així el desenvolupament de la personalitat del menor i la seva integració social, ha de ser una premissa bàsica de l'actuació de les Administracions Públiques. Això significa que han de jugar un paper actiu en aquest sector encoratjant totes les iniciatives possibles.

Establerts com a fonaments l'accés a l'educació informal i la protecció del menor, la regulació que es proposa ha d'incloure determinades exigències de qualitat i seguretat que s'aplicaran de forma neutra a tots els subjectes i instal·lacions que s'encarreguin de l'organització d'aquestes activitats.

Els conceptes de qualitat i de seguretat es relacionen intrínsecament entre si, a la vegada que adquireixen la seva virtualitat en tant que s'entenguin com a manifestacions concretes del deure de protecció de la integritat física i psíquica dels menors. Com també es reconeix a l'art. 15 de la CE que sanciona el dret a la vida i a la integritat física, i l'Art. 10 de la CE, sobre el dret a la dignitat humana.

Així, la construcció del temps de vida dels menors, i l'organització de les diverses activitats periescolars i extraescolars només posseiran el nivell de qualitat exigible si es presenten com a segures i adequades als objectius perseguits i a l'edat i la preparació del menor. En aquest sentit, una exigència de seguretat és un requeriment de qualitat.

Tant a l'àmbit de la indústria i el comerç, com al de la protecció de consumidors i usuaris, on tradicionalment s'utilitzen aquestes nocions, la qualitat d'un producte ve determinada pel compliment de la normativa vigent al sector en qüestió, perquè només així el producte és segur per al consumidor i no presenta més riscos que els normals per a un consumidor mitjà. Per garantir nivells de qualitat i de seguretat idonis s'han de respectar els principis de participació i coresponsabilitat, implicat, de forma cada vegada més intensa, els protagonistes del sector.

A l'àmbit dels serveis públics, la qualitat en la seva prestació és un dels requisits essencials. Aquesta qualitat es vincula directament a la forma en què es presta el servei (prestacions accessòries, temps, etc.) sense perjudicis per a l'usuari, i garantint, en tot cas, la informació de les prestacions a què tenen dret els usuaris i llur forma, i l'establiment de procediments àgils i eficaços de solució de controvèrsies.

Al nostre cas, el *producte o servei* és l'organització d'activitats per a menors fora de l'horari lectiu. Aquí, la garantia del compliment de les exigències mínimes de seguretat respon al requeriment de la suficient qualitat de les mateixes. Aquests imperatius de seguretat al·ludeixen, per una banda, a les instal·lacions on es duen

a terme, i per l'altra, a la competència i responsabilitat dels majors d'edat que hi intervinguin.

Però, per altra part, l'orientació educativa que puguin revestir aquestes activitats; és a dir, el fet d'incardinar-les com experiències essencials al procés d'aprenentatge dels menors, constitueix una exigència de qualitat en sentit estricte.

Aquesta orientació educativa està de fet reconeguda ja a diverses lleis catalanes. Així, l'Art. 32 de la Llei 8/1995, de modificació de la Llei 37/1991, sobre mesures de protecció dels infants, prescriu que "els infants i adolescents tenen dret a rebre una formació integral en el seu temps de lleure que faciliti la seva formació com a ciutadà conscient i responsable, (...) tenen dret al descans, al joc (que s'ha d'entendre com un element essencial del creixement) i a les activitats recreatives pròpies de llur edat com a part de l'activitat quotidiana i també a participar lliurement en la vida cultural i artística de llur entorn social, així com a la pràctica de l'esport o d'altres activitats físiques.

Així, per exemple, el prendre consciència de què el servei de menjador escolar, a banda de referir-se a la necessària qualitat dels menús (varietat i equilibri nutricional) o a les exigències d'higiene i salubritat de les instal·lacions, compleix una veritable missió educativa en quant a les pautes d'alimentació (prevenint, per exemple, trastorns alimentaris dels adolescents com l'anorèxia o la bulímia), al desenvolupament de tècniques de relació i convivència amb els companys, i a l'exploració de les capacitats del menor per construir el seu temps lliure (i en aquest sentit són importants les activitats d'educació en el lleure que puguin realitzar-se en aquest lapse de temps per part de monitors especialitzats) es relaciona directament amb el compliment d'exigències de qualitat.

Manca, no obstant, a la reglamentació actual –que no al sentir generalitzat de moltes associacions de pares i mares, o esplais, o associacions– aquesta voluntat d'atribuir a una funció educativa les activitats que el menor realitza fora de l'horari lectiu. Així, el Decret vigent sobre el servei de menjador escolar el qualifica com una prestació complementària i d'ajuda a l'escolarització, però només li reconeix la seva funció educativa en determinats supòsits, com als centres d'educació especial, on aquesta prestació té un caràcter obligatori.

A l'obviar la funció pedagògica que s'acompleix amb el servei de menjador, el decret es limita a preveure fórmules de gestió d'aquest servei, prenent exclusivament com a punt de referència les necessitats derivades del servei de restauració: concessió del servei a una empresa del sector, contractació d'un servei de càtering diari, convenis amb els ajuntaments o els consells comarcals que s'encarregaran de la realització del servei, gestió pel mateix centre a través de la contractació del personal laboral que sigui convenient, convenis amb altres establiments oberts al

públic, etc. Existeix, per tant, un gran buit (no ja només perquè aquest reglament es circumscriu als centres de titularitat pública) en allò relatiu a d'altres funcions com les de vigilància i atenció personalitzada a l'alumnat, animació i organització d'activitats i jocs, etc., que poden dur-se a terme en aquest lapse de temps que transcorre entre la finalització de les classes del matí i l'inici de la segona fase de l'horari lectiu.

Sembla necessari introduir un principi essencial en aquest camp tan especial: l'obligació de què l'ens gestor prengui totes les mesures necessàries per a l'atenció, en tot moment, de l'alumnat. És interessant perquè aquest concepte d'atenció suposa la diferenciació entre el servei de cuina i neteja *strictu sensu* i el servei de monitors o d'animadors d'activitats, amb la qual cosa s'atribueix a aquest temps o pausa de descans i menjar una funció educativa.

Si identifiquem qualitat amb idoneïtat del servei, i a la vegada, idoneïtat del servei amb orientació pedagògica del mateix, moltes de les activitats que actualment es realitzen no assolirien el compliment d'aquest paràmetre de qualitat. En aquest sentit, la previsió per una norma de rang legal del foment de l'orientació educativa d'aquestes activitats és necessària. Això implica entendre que el bé jurídic protegit –el menor– no requereix solament una protecció física i psíquica, sinó també la potenciació del desenvolupament de la seva personalitat en un marc de convivència i respecte als principis democràtics i socials, a través de l'educació fora de l'horari lectiu.

Aquesta orientació educativa, com a plasmació d'una exigència de qualitat, ha de poder-se concretar als objectius específics que es persegueixen amb l'educació més enllà de l'horari lectiu. D'aquesta manera es reforcen els principis constitucionals referits a l'educació i a l'adequada utilització del temps de lleure: igualtat d'accés a la cultura, i a d'altres manifestacions educatives (com les pràctiques esportives) sense discriminació per raons econòmiques, socials o geogràfiques. Només així es pot assolir l'objectiu de cohesió social i d'aprenentatge de la convivència al que serveixen moltes d'aquestes activitats.

La Llei Orgànica del Dret a l'Educació ja va establir, al 1985, que l'activitat educativa hauria de tenir als centres docents les següents finalitats:

- a) *El ple desenvolupament de la personalitat de l'alumne*
- b) *La formació en el respecte dels drets i llibertats fonamentals i en l'exercici de la tolerància i de la llibertat dintre dels principis democràtics de convivència.*
- c) *L'adquisició d'hàbits intel·lectuals i de tècniques de treball, així com de coneixements científics, tècnics, humanístics, històrics i estètics.*
- d) *La capacitat per a l'exercici d'activitats professionals.*
- e) *La formació en el respecte a la pluralitat lingüística i cultural d'Espanya.*

- f) *La preparació per participar activament en la vida social i cultural.*  
 g) *La formació per a la pau, la cooperació i la solidaritat entre els pobles.*

Som de l'opinió que aquests objectius s'han d'entendre referits, no solament a l'educació formal impartida als centres docents –tal i com és després de la Llei– sinó també a les activitats que s'organitzen en aquests centres fora de l'horari lectiu, i les altres activitats que organitzen altres entitats o associacions diferents dels centres educatius. Lògicament hem d'entendre que aquesta limitació de la LODE ve determinada pel moment en què es va aprovar, i per la seva finalitat de desenvolupar legalment un dret fonamental reconegut a la CE.

Així també ho ha entès el Tribunal Constitucional que, a la seva sentència 1985/77 que resol el recurs previ d'inconstitucionalitat interposat contra la LODE, afirma que “totes les activitats mencionades genèricament a l'Art. 51.2” (concretament activitats escolars, tant docents com complementàries o extraescolars i de serveis) “constitueixen un conjunt que fa possible la formació total de l'alumne, bé d'una forma directa, bé amb caràcter instrumental”. Encara es podria afegir que, actualment, el concepte d'alumne –que fa referència a una situació concreta– és substituït pel concepte, més ampli, de menor.

Així, les activitats realitzades fora de l'horari lectiu podrien respondre, per exemple, als objectius següents:

- ▶ Garantia de l'accés a l'educació en les seves múltiples manifestacions: diversitat de coneixements, diversitat de llocs d'accés, diversitat de pràctiques.
- ▶ Foment de la integració del menor a l'entorn social i en la convivència.
- ▶ Foment de l'adquisició de noves aptituds, de l'aplicació pràctica dels estudis reglats, del desenvolupament d'habilitats personals; en definitiva, del coneixement d'un mateix.
- ▶ Impuls del coneixement d'altres realitats i d'entorns naturals i humans diferents (natura, àmbit rural, urbà).
- ▶ Ajuda a l'èxit escolar, mantenint un vincle pedagògic entre les activitats realitzades a l'estricta temps escolar i les que es realitzen fora d'ell.

En l'entorn europeu, l'orientació pedagògica de les activitats dirigides a menors fora de l'horari lectiu, està molt més arrelada. En aquest sentit, diverses normes reglamentàries fixen objectius educatius generals, com els esmentats anteriorment que es concreten després en objectius específics en funció del tipus d'activitats i de les entitats que els realitzen, tal i com exposarem amb deteniment en relació a un país a l'apartat III d'aquest estudi.

L'orientació educativa de les activitats fora de l'horari lectiu podria posar fi a l'actual tendència a posar en marxa iniciatives amb *un llistó de qualitat baix i un plantejament decebedor basat en l'objectiu que els nens i nenes passin l'estona no importa com* i d'*abocar els infants al consum compulsiu d'emocions impactants*. Com ja s'ha afirmat des d'alguna veu autoritzada, les nocions d'aventura i de risc a les activitats dirigides a menors s'han de relacionar amb *experiències vitals significatives* o amb situacions de risc de la vida quotidiana que *cal assumir, controlar i superar*, ja que d'altra forma el *resultat pot ser una dependència certament perillosa cap als estímuls forts*.

Perquè, lògicament, la premissa d'una orientació pedagògica incideix directament sobre el tipus d'activitats que es trien i sobre la seva organització, concretament sobre l'adequació de les activitats a les edats i les característiques dels menors que les practiquin. Cal per tant establir clarament l'articulació dels diferents temps del nen extraescolar o periescolar amb el tipus d'activitats a realitzar i l'edat dels menors.

En aquest sentit, també s'ha de considerar com una exigència de qualitat la diversitat a l'oferta d'activitats i la seva mutabilitat o dinamisme, per dues raons: en primer lloc, per assegurar la possibilitat d'elecció per part de pares i menors (hem de recordar que es tracta generalment d'activitats voluntàries); i en segon lloc, perquè l'activitat educativa, sigui formal o informal, s'ha de adequar a una societat canviant. Afavorir plantejaments originals i coherents, al marge d'una oferta que pugui resultar massa dispersa, massa exagerada o, inclòs, massa costosa –que pugui provocar l'exclusió social d'aquelles famílies amb una situació social o econòmica inferior- pot repercutir favorablement en la formació de la personalitat del menor.

No obstant, i com ja es va dir *supra*, el fet de prescriure en una norma la exigència, en tot cas, d'aquesta orientació pedagògica pot provocar una discriminació en la aplicació de la norma, una banalització del concepte d'educació i una petrificació de propostes, que no sembla aconsellable. Per això, més enllà de determinats estàndards, sembla més oportú utilitzar la tècnica de foment, per exemple, amb la possibilitat d'adquirir la qualitat d'associació d'interès públic establerta a la Llei d'Associacions, que permet optar a subvencions i ajuts econòmics i fiscals importants; o la prescripció de que les administracions públiques (autonòmica o local en funció de les competències assignades) signin contractes de prestació de serveis exclusivament amb entitats que garanteixin la preeminència d'aquesta orientació educativa.

## 2 Principis informadors de la regulació proposada

Els principis que a continuació es relacionen han de constituir el nucli essencial de qualsevol regulació de caràcter general destinada a garantir la seguretat i qualitat de les activitats que més enllà del horari lectiu realitzen els menors de Catalunya. Constitueixen un ventall de principis coherents amb l'objectiu principal, la protecció de la seguretat dels menors. La necessitat de garantir la seva eficàcia i plena aplicabilitat justifiquen, o millor prescriuen, la seva formulació jurídica en termes d'obligacions que s'imposen a les organitzacions i persones físiques que dissenyen i dirigeixen les activitats en qüestió. Es tracta de regles fonamentals per garantir els estàndards de seguretat propis d'una societat avançada, una societat que ha col·locat els nens i els joves al centre de les seves preocupacions.

### 2.1. Obligació de garantir la capacitat i la formació tècnica específica del responsable de l'activitat i determinació (identificació) dels diversos graus de responsabilitat.

La primera part d'aquest principi (*garantia de la capacitat i de la formació tècnica específica del responsable*) constitueix una plasmació concreta del requeriment de protecció i seguretat del menor (A); mentre que la segona, la que fa referència a la *determinació dels diversos graus de responsabilitat*, i per tant, a la *identificació del responsable* constitueix una concreció de l'exigència de la qualitat en la prestació d'activitats dirigides a menors (B). Sense perjudici del fet que la determinació precisa que la responsabilitat estigui també al servei de la garantia del dret a la protecció deguda del menor, del dret a la seva seguretat en la realització d'activitats organitzades per tercers.

#### 2.1.a. L'exigència de garantir la capacitat i la formació tècnica dels responsables de l'activitat

L'exigència de garantir la capacitat i la formació tècnica dels responsables de l'activitat necessita una clarificació del context actual, tant en allò relatiu a les titulacions exigides amb caràcter general –i per tant, en relació directa amb el tipus de formació que reben aquestes persones–, com en allò relatiu als requeriments específics que comporten determinades activitats de risc; així com també, respecte al paper que juguen els voluntaris a l'organització i prestació d'activitats per menors fora de l'horari lectiu.

Més enllà dels diversos títols acadèmics, o dels diferents tipus de monitors<sup>5</sup>, la realitat actual mostra la coexistència de diversos *actors* que intervenen en la realització de les activitats i les funcions de vigilància fora de l'horari lectiu: diversitat de nivells de formació, l'heterogeneïtat de situacions és realment notable. Pluralisme d'actors que és inherent a un sector caracteritzat pel dinamisme i la innovació, l'oferta i la demanda interactuen constantment, es retroalimenten, encara que no discorren per mecanismes de mercat.

Aquesta diversitat suposa també l'assumpció de nivells de responsabilitat variable, asimetria en la responsabilitat derivada de factors com el caràcter més o menys organitzat de l'activitat, la formació dels educadors/monitors, l'edat d'aquests darrers i dels participants...

Així podem trobar:

- ▶ Persones titulades, majors d'edat, (monitors d'educació en el lleure, animadors socioculturals) que duen a terme un treball remunerat.
- ▶ Persones titulades, majors d'edat, que realitzen i coordinen aquestes activitats sense remuneració –per tant amb caràcter de voluntariat format específicament– o bé amb una remuneració més propera a una compensació econòmica que a un sou.
- ▶ Persones majors d'edat amb una titulació específica en determinades matèries (activitats físico-esportives i d'aventura) que assumeixen la realització i el seguiment d'aquest tipus d'activitats (*tracking*, canoa, rutes de muntanya, etc.) en l'àmbit d'una associació o d'una entitat empresarial.
- ▶ Voluntaris, amb o sense formació específica, que realitzen aquestes activitats, tant en el marc d'una entitat o associació d'educació en el lleure, com al marge d'aquelles.
- ▶ Persones majors d'edat amb formació específica en una determinada matèria (pintura, ceràmica, teatre), però sense formació pedagògica o sociològica referida al tracte amb menors, que assumeixen la realització d'aquestes concretes activitats.
- ▶ Estudiants de magisteri, pedagogia, o diversos mòduls de monitoratge, que assumeixen la responsabilitat de determinades activitats i serveis (menjadors escolars, entrades i sortides dels centres, activitats extraescolars) a canvi d'una remuneració econòmica amb un caràcter més pròxim al d'una compensació que al d'un sou.
- ▶ Estudiants menors d'edat del mateix centre docent, als quals s'encarrega la realització d'activitats com les de vigilància en menjadors, distribució del menjar, vigilància durant els intervals entre classes, etc. dels alumnes més petits, com una extensió de l'aprenentatge de la convivència i del sentit de la responsabilitat.

Aquesta realitat complexa planteja diversos interrogants. Dubtes que la legislació hauria de clarificar establint un marc jurídic entenedor, identificant primer els criteris generals que després es concretarien a la normativa reglamentària de caràcter necessàriament sectorial. La funció dels criteris generals és la de subministrar seguretat jurídica a tots els subjectes que hi intervenen, criteris generals que suposin però la determinació dels drets i obligacions respectives. Marc legal previ que té una clara funció preventiva i evitaria haver d'acudir al jutge penal per afrontar les patologies; dret penal que només pot intervenir com a última "ràtio", excepcionalment, no de manera ordinària.

Anunciem ara algunes de les qüestions que l'estat actual del dret suscita:

- ▶ Es requereix una titulació bàsica per qualsevol persona que treballi amb menors en la realització i coordinació d'activitats fora de l'horari lectiu, sigui dintre o sigui fora del recinte escolar?
- ▶ Les persones que assumeixen aquestes tasques, han de ser professionals en el sentit de posseir una titulació específica de monitor o educador en el lleure? O podrien ser altres persones, majors d'edat, que, malgrat no tenir titulació acadèmica, garantissin per la seva experiència els mínims de qualitat i seguretat, com per exemple, alguns pares o altres?
- ▶ Han d'incentivar-se tècniques com la de què els mateixos alumnes serveixin als altres alumnes al menjador, o els vigilin durant el pati?
- ▶ Què passa amb els voluntaris? Pot encarregar-se'ls el mateix tipus de tasques que a aquelles persones que disposen d'una acreditació específica?
- ▶ Què passa amb determinades disciplines que han estat ensenyades de forma general als monitors, però que compten amb professionals específics? Per exemple, en l'organització de tallers de dibuix i pintura o de teatre, es prefereix el monitor, o s'opta pel professional amb una experiència concreta en aquell camp independentment de la seva experiència amb menors i adolescents?
- ▶ Com es compatibilitzen les diverses titulacions existents actualment en aquest àmbit?
- ▶ Tenint en compte que la desprotecció laboral dels professionals aboca al cobriment d'aquests llocs de treball per persones sense formació específica, com es poden garantir els mínims laborals en aquest sector?

Plantejats, així, els problemes i interrogants que suscita la realitat actual, una norma de caràcter general, com la que es proposa, ha d'establir com una exigència bàsica i de compliment obligat per tots *la garantia de la capacitat i la formació tècnica específica, en el seu cas, del responsable de l'activitat.*

---

5 A la web [www.gencat.es/joventut](http://www.gencat.es/joventut) es diferencien diversos tipus de monitor en funció al tipus de feina que realitzen: tasques escolars (monitor de menjador, monitor de pati, monitor de suport, monitor d'activitats extraescolars); tasques d'esplai i escoltisme (monitor d'activitats de temps lliure infantil i juvenil, director d'activitats de temps lliure, monitor tallerista, monitor ludotecari, monitor especialitzat) i tasques d'organització de fires i altres esdeveniments.

Aquesta exigència, que d'acord amb el principi de neutralitat en l'aplicació de la norma exposat abans serà d'aplicació generalitzada, no suposa que l'únic mitjà per demostrar aquesta capacitat sigui estar en possessió del títol corresponent. La realitat mostra l'existència de casos on s'adquireix una experiència demostrada en determinades disciplines a través de la pràctica contínua durant un cert temps. No es poden tancar les portes a aquest tipus de situacions i per tant s'han de reconèixer totes les formes d'acreditació possibles, encara que es doni prioritat a la possessió dels títols específics.

La norma que es proposa hauria de contenir, al menys, les següents previsions:

- ▶ **Enumeració, amb caràcter obert, dels diferents i eventuais participants en el sector**, amb el fi de clarificar les possibles intervencions i els possibles graus de responsabilitat per eventuais incidències. Lògicament, el caràcter obert de la llista permetrà incorporar els nous *actors* que apareguin com a conseqüència dels canvis socials.
- ▶ **Exigència, amb caràcter general, de la presència de monitors amb una titulació bàsica**: diploma bàsic de monitors infantils i juvenils, i directors, que garanteix l'aprenentatge en determinades matèries com sociologia, psicopedagogia, educació en el lleure, etc

Es recolzen aquí les suggerències d'algunes entitats del sector en la línia d'*exigir progressivament una proporció més elevada de monitors titulats amb el diploma bàsic de monitors i directors*. Aquest augment progressiu de la proporció de monitors titulats no suposa l'exclusió d'altres col·laboradors, sempre que es demostrï –per qualsevol mitjà– la seva capacitat i experiència. S'inclourien en aquests supòsits els pares i mares d'alumnes, o de menors, en general, que ajuden, per exemple, en la vigilància o l'acompanyament dels menors; o bé, aquells voluntaris que acreditin la seva capacitat per a la realització de l'activitat concreta de què es tracti. En qualsevol cas, s'ha de garantir que quan coexisteixin titulats i no titulats en la preparació i seguiment d'una activitat, siguin els primers els encarregats de les qüestions bàsiques de la mateixa.

La revisió i l'actualització dels continguts i metodologies de la formació dels monitors, i l'establiment de *facilitats econòmiques, del reconeixement de crèdits universitaris i d'altres mesures de reconeixement social*, que afavoreixin l'accés a la formació per part dels monitors, apareixen com a mesures molt adequades per tal de potenciar la professionalització en aquest sector i el compliment de les exigències de qualitat i seguretat.

- ▶ **Fixació, amb caràcter de *numerus apertus*, de les disciplines o activitats que requereixen una regulació específica (remissió reglamentària), i que suposen**

**també una titulació específica (principalment activitats físicoesportives o d'aventura).** L'art. 62.3 de la Llei de l'Esport (Decret Legislatiu 1/2000) prescriu que "les entitats, els centres, els establiments públics o privats, amb ànim de lucre o sense, i les empreses dedicades a l'organització d'activitats físiques d'esbarjo i d'aventura on es practiqui una activitat física o esportiva o es prestin serveis esportius, llevat dels centres d'ensenyament en horari lectiu, han de disposar com a mínim, d'un titulat o titulada d'esport"

La realització d'activitats esportives ha de comptar, doncs, amb tècnics i especialistes en la matèria de què es tracti, amb un *perfil específic i una formació que els capaciti per a l'ensenyament, la preparació, el guiatge i l'assessorament dels practicants d'aquestes disciplines* (Decret 4/1994 regulador de l'Escola Catalana de l'Esport i la formació i les titulacions dels tècnics de l'àmbit de les activitats físiques i/o esportives i especials).

La competència en la formació i la titulació dels tècnics en aquestes disciplines es reserva a l'Escola Catalana de l'Esport. Els especialistes i tècnics en matèries físiques i esportives es classifiquen en funció de l'activitat que realitzen i els nivells i graus de la seva aplicació: formació, esport de competició, recreació, prevenció i seguretat, recuperació, etc.

En aquesta línia l'actual Decret 53/2003, regulador de les activitats físicoesportives, desplega la previsió de l'art. 62.3 de la Llei d'Esport, transcrit *supra*, quan exigeix que totes les persones naturals o jurídiques que organitzin o gestionin aquestes activitats "han de comptar amb el personal tècnic necessari per assumir la part tècnica de l'organització, garantir en tot moment el control de les activitats i per assessorar i acompanyar les persones practicants" establint una diferenciació de les titulacions exigides en funció de les tasques que es realitzen.

Així, el personal que assumeix la responsabilitat tècnica de l'activitat ha d'acreditar la seva formació a través de: a) Llicenciatura en Ciències de l'Activitat Física i de l'Esport; b) Diplomatura de mestre en l'especialitat d'Educació Física, o c) Tècnic/a Superior d'Esport en la disciplina corresponent; i en tot cas, amb una formació especialitzada en activitats esportives al medi natural.

La resta de personal tècnic que acompanya als participants en la realització de l'activitat, a part de ser major d'edat, haurà d'acreditar que es troba en possessió d'alguna de les titulacions previstes a l'apartat 2 de l'annex 2, on es troba un llistat ampli que inclou, entre d'altres, les formacions realitzades i certificades per l'Escola Catalana de l'Esplai, els directors o monitors d'educació en el lleure infantil i juvenil, etc.

► **Acreditació, en tot cas, de coneixements en matèria d'atenció sanitària immediata:**

El Decret 225/1996, estableix la necessitat de la formació en matèria d'assistència sanitària immediata per a tots aquells col·lectius que, professionalment o voluntàriament, es responsabilitzen de *l'organització, el desenvolupament i la supervisió de les activitats de lleure per a infants, les activitats de lleure associades a un component de risc per a la vida i la integritat física de qui les practica i les activitats esportives.*

El nivell de formació que hagin d'adquirir ve determinat pel nivell de responsabilitat que assumeixin els diferents col·lectius. Així, els monitors d'activitats de lleure infantils i juvenils (no s'inclou als directors, ¿?) o els aspirants a tècnics d'esport han de seguir el programa de recolzament en atenció sanitària immediata (coneixements bàsics per garantir una col·laboració eficaç); mentre que els tècnics d'esport base, i els tècnics d'esport superiors (entre d'altres) han de seguir el curs específic d'atenció sanitària immediata en nivells superiors.

Aquesta exigència bàsica, tenint en compte totes les graduacions possibles, hauria de ser prevista de forma general a una norma que regula les activitats i instal·lacions d'activitats destinades a menors fora de l'horari lectiu.

► **Acreditació (o demostració per els mitjans que es considerin adequats) de la capacitat i idoneïtat suficient dels col·laboradors voluntaris i correlativament, determinació de les funcions**

Els voluntaris han complert i compleixen un paper important en l'atenció i l'organització d'activitats lúdiques per a menors i adolescents. No obstant, les notes de voluntarietat (llibertat), gratuïtat i solidaritat que els defineixen, no són incompatibles amb l'exigència de què demostrin la seva capacitat i idoneïtat per realitzar determinades funcions, sobre tot, quan aquestes van dirigides a menors.

És cert que donada l'àmplia gamma d'activitats contemplades pot succeir que no s'exigeixi a tots els voluntaris, la titulació específica de monitor de lleure infantil i juvenil, però això no suposa que no hagin de passar per uns mòduls de formació específics abans d'assumir determinades tasques. Recolzar l'existència d'un voluntariat no format suposa una disminució de la qualitat del servei que implica també una disminució de la seguretat. Per tant l'opció per la tasca dels voluntaris ha d'anar acompanyada dels conseqüents requeriments de formació. Una major seguretat, un increment de la qualitat exigeix uns **voluntaris formats**.

Precisament la “informació, formació, i orientació” es configuren expressament com un dret dels voluntaris en la Llei 6/1996, reguladora del Voluntariat social (Art. 6.a). Correlativament s’imposa el deure de “participar en les tasques formatives previstes per l’organització de manera concreta per les activitats i funcions confiades , així com les que amb caràcter permanent es precisin per mantenir la qualitat dels serveis que es prestin” (Art. 7.f). I finalment “proporcionar als voluntaris la formació necessària per la correcta realització de les activitats” constitueix un requisit per la celebració de convenis i l’atorgament d’ajuts (Art. 8.2)

L’exigència de que els col·lectius que s’encarreguin de l’organització i la supervisió de les activitats de lleure per menors tinguin una formació específica en matèria d’atenció sanitària immediata ha provocat un debat molt clarificador sobre la situació que es viu actualment respecte al voluntariat.

Així, s’ha criticat que s’estengui als voluntaris aquesta obligació, al·legant que és suficient el compliment de les 10 h de formació estipulades en matèria de salut, i que *afegir més hores a la formació de monitors, (...) implicaria incrementar bastant les hores de formació la qual cosa repercutiria en desmotivar a molts joves a ser voluntaris* (Document de la Secretaria General de Joventut); així com que pot ser font d’un fort increment de la responsabilitat dels monitors voluntaris.

No sembla que aquesta darrera posició pugui ser compartida en l’actual nivell de desenvolupament social i institucional. La creixent participació social dels voluntaris, especialment al marc de les diferents organitzacions no governamentals va acompanyada de una demanda de major responsabilitat. I en aquest context que molt bé expressa la Llei 6/1995 del Voluntariat, **responsabilitat i formació** es configuren com dos aspectes que no es poden separar. Sense la formació adequada i suficient no es pot exigir responsabilitat per una activitat, la determinació legal de la responsabilitat és un incentiu a la formació. Sense responsabilitat es fa difícil obrir espais per la participació dels voluntaris.

Les afirmacions d’aquest tipus obliden que el voluntari ha d’acreditar en tot cas la seva capacitat i que, a partir d’aquell moment, serà responsable en la mesura que sigui convenient. Voluntariat no suposa exoneració de responsabilitat. Precisament perquè una altra de les seves notes característiques és la solidaritat entesa, no com una “actitud momentànea y paternalista” sinó com un “compromiso constante, permanente y responsable que se adopta a iniciativa propia” (MOLLEVÍ BORTOLO...). El voluntari té el deure d’actuar amb la màxima diligència i per això serà precisa una formació bàsica, o específica, en funció de les tasques assumides.

El nivell de formació pot ser variable, no només en funció del tipus d'activitat a realitzar, sinó també en funció del tipus de participació en la realització de la mateixa. Potser caldria plantejar-se quin tipus de tasques pot realitzar un voluntari en els diferents àmbits en funció del tipus de formació, delimitant la seva actuació en base a criteris de col·laboració, que primin l'actuació dels monitors (voluntaris o no) amb una titulació específica i reservin al voluntari menys format funcions de menor responsabilitat i risc.

Per altra banda no es pot obviar que l'adquisició d'experiència constitueix en aquest camp un imperatiu fonamental, i aquesta només s'adquireix realitzant l'activitat. La presència, al sector, de monitors titulats que exerceixen de voluntaris introdueix a vegades un element de distorsió que caldria examinar amb deteniment. Es tracta, potser, de tenir present que en aquest àmbit sovint determinades activitats sorgeixen primer per iniciativa de voluntaris i després es va produint una evident professionalització del sector; si bé de nou cal destacar com l'heterogeneïtat d'activitats i situacions contemplades impedeixen establir regles generals en aquest terreny. Els equilibris entre treball voluntari (per definició no remunerat econòmicament) i treball professional són inestables i sovint el pas de l'un a l'altre es produeix de manera imperceptible (doncs els voluntaris poden ser reemborsats per les seves despeses).

No es pot doncs oblidar la necessitat de formar i crear nous professionals que tinguin, a més, unes condicions laborals dignes; evitant-se en tot cas que les funcions realitzades pels voluntaris substituïxin eventuais llocs de treball.

- ▶ **Per tant, cal afavorir la regulació laboral d'aquestes professions**, evitant les situacions de treball en negre, o de professionals que treballen per un sou irrisori. Es tractaria de potenciar el desenvolupament d'aquestes noves professions i la conseqüent conscienciació social a propòsit de la funció que aconsegueixen. Com és prou conegut en l'àmbit d'aquests serveis es donen el que s'ha convingut en denominar nous jaciments d'ocupació.
- ▶ Això no és incompatible amb l'existència i el reconeixement d'Associacions o entitats sense ànim de lucre que treballin amb professionals; ja que el pagament dels sous pertinents, i per tant el cobrament d'activitats per fer-ne front, no pot considerar-se com a lucre o benefici. Tampoc és incompatible amb l'existència dels voluntaris. En definitiva, el marc de les organitzacions permet trobar els equilibris entre professionalitat i voluntarietat, entre continuïtat i altruisme. Per això les reformes legals incentiven cada vegada més la participació col·lectiva dels voluntaris, la seva organització.

Incorporació dels voluntaris a les organitzacions que ha d'anar acompanyada del corresponent marc de responsabilitats (Art. 9 LV). Seran precisament aquestes

organitzacions les que respondran dels danys i perjudicis que es puguin causar a tercers (Art. 10 LV).

Les Administracions públiques poden jugar un paper actiu a través de la contractació, com ja s'ha fet per part d'alguns ajuntaments de Catalunya, d'educadors en el lleure o monitors com a personal laboral de l'ajuntament. La contractació de personal laboral respon a la necessitat de contractar especialistes que duguin a terme funcions o missions específiques, en principi, amb una lògica de temporalitat. El fet que un ajuntament contracti laboralment a un monitor o educador en el lleure, permet per una banda la regularització de la situació laboral d'aquesta persona; i per l'altra, que la pròpia Administració sigui la que aporti, en determinats supòsits, el personal de suport per la realització d'activitats fora de l'horari lectiu amb una orientació pedagògica. Si bé el repte de la professionalitat no passa necessàriament o exclusivament per aquesta via, posteriorment examinarem la contractació per part de les Administracions Públiques no ja del personal si no de les entitats.

### **2.1.b. Determinació (identificació) dels diversos graus de responsabilitat:**

El principi bàsic i essencial i que constitueix el fonament de tota l'ordenació és el de **la necessària predeterminació de la responsabilitat; es tracta d'establir la regla que tota activitat realitzada per menors d'edat requereix amb caràcter previ l'autorització dels pares o tutors. Una autorització que ha de reunir determinats requisits. Ha de ser expressa i per escrit i contemplar l'activitat concreta en qüestió, no pot ser rituària, sinó que ha d'estar referida a les circumstàncies precises. En efecte, l'autorització ha de partir del coneixement concret del tipus d'activitat, de l'organització i persones físiques responsables. El consentiment ha de ser necessàriament informat.**

Per tant ha de constar de manera clara i rotunda en un proper marc jurídic de caràcter general.

La identificació del responsable per una eventual incidència o un mal funcionament de l'activitat que provoqui danys i perjudicis als menors constitueix un requeriment de qualitat de primer ordre. Cal tenir en compte que en aquest àmbit se sol produir una concatenació o juxtaposició de responsabilitats que poden causar, finalment, la impossibilitat de determinar quin grau de responsabilitat correspon a cadascun dels actors implicats, amb la conseqüent dificultat a l'hora d'emprendre les accions oportunes.

En tot cas s'haurà de diferenciar nítidament la responsabilitat de la persona jurídica i la de la persona física.

Així, s'han de delimitar clarament els diferents esglaons a la cadena de responsabilitats, la cadena seqüencial de les estructures en una direcció que podria prendre en consideració els següents elements:

- ▶ El Centre escolar, per exemple, serà responsable davant dels pares de l'equip de monitors o de l'empresa que hagi contractat per realitzar serveis com els d'atenció als menjadors, transport, activitats extraescolars realitzades a les seves instal·lacions etc. Serà responsable, entre altres coses, de garantir un contracte laboral en condicions, o de contractar amb entitats –amb o sense ànim de lucre– que assegurin la professionalitat i la competència de les persones que duen a terme les diverses activitats.
- ▶ Les Associacions o Entitats d'Educació en el lleure seran responsables del equip de monitors a tots els efectes, de la garantia de la seva formació, competència i idoneïtat, així com dels aspectes laborals. També de l'elecció, la qualitat i seguretat de les activitats proposades i de que es desenvolupin d'acord amb els criteris adequats. Són les responsables davant el Centre Escolar de tot allò que afecti al desenvolupament de l'activitat.
- ▶ El director de monitors o coordinador serà responsable davant de l'entitat, de la direcció de l'equip i del bon funcionament de les activitats en general, així com de l'oportuna informació al centre, a l'entitat i/o als pares i mares, de les eventuais incidències que puguin ocórrer.
- ▶ Els monitors seran responsables del bon desenvolupament de les activitats i l'atenció educativa dels infants d'acord amb els criteris i les pautes marcades per l'entitat, així com del compliment de les exigències de seguretat i qualitat en la prestació.

No s'hauria de descartar la creació d'un mecanisme d'homologació o acreditació (o similar) per les associacions i fundacions. Un instrument que dotés de major visibilitat i publicitat el compliment de les condicions relatives a la formació dels monitors i a la qualitat de les activitats.

En aquest entramat de responsabilitats diverses, l'adequació entre la titulació acreditada per l'intervinent i l'activitat que organitza i realitza pot ser un criteri d'utilitat. S'ha d'optar, doncs, per la identificació de les diferents funcions que es duen a terme i les persones més apropiades per assolir-les, com a premissa per un eventual establiment de responsabilitats. Així, per exemple, al temps de menjador escolar s'haurà de diferenciar entre el personal de cuina amb formació acreditada –establint les ratios convenientes d'ajudants de cuina en funció del nombre de comensals– i el personal d'atenció directa als alumnes com a dos serveis diferents (vid. En aquest sentit el que disposen els Art. 11 i 13 de l'esborrany per a una modificació del Decret sobre el servei de menjador escolar).

També pot ser d'utilitat la previsió general de la figura del coordinador que assumeix funcions de supervisió sobre la diligència dels monitors o educadors als que coordini, a la vegada que es relaciona amb l'entitat amb la qual treballi, i amb les famílies, informant sobre les incidències que hagin pogut esdevenir al llarg de l'activitat i assumint la responsabilitat de les mateixes. En aquest sentit, la proposta de potenciar la *figura del coordinador o responsable i afavorint la supervisió, l'assessorament i l'avaluació com a eines de desenvolupament qualitatiu* proposta feta des de diverses entitats presents al sector, sembla d'allò més encertat.

## **2.2. Obligació d'adequar de les activitats a les edats i circumstàncies dels menors, i obligació de respectar les ratios d'acompanyants majors d'edat establertes reglamentàriament.**

El compliment d'aquest requisit suposa l'assumpció d'un requeriment de seguretat en sentit estricte. L'adequació de l'activitat a l'edat del participant, i en el seu cas, a les seves capacitats físiques i circumstàncies personals, permet la prevenció de riscos innecessaris. Aquesta adequació exigeix, per una part, la fixació prèvia dels objectius que es persegueixen amb les activitats i la descripció de les mateixes (tenint en compte el seu mode de realització, el material que es necessita, els espais on es realitzen, etc.); i per altra, la determinació de les diverses franges d'edat que poden delimitar-se per una activitat concreta.

La minoria d'edat no suposa un tractament en bloc, sinó una diferenciació casuística, que parteixi en primer lloc de la dada objectiva de l'edat, i en segon lloc, de les circumstàncies específiques, en quant a desenvolupament, maduresa, etc., de cada menor. Aquest requisit es troba recollit de forma específica a la Llei 8/1995, de mesures de protecció dels menors, quan prescriu que es facilitarà, *en la mesura que puguin, el control dels infants i adolescents i la separació per grups d'edats, amb espais reservats exclusivament per a infants menors de quatre anys*. En realitat, aquesta previsió fa referència a les zones recreatives i els parcs d'atraccions, però entenem que hauria de contemplar-se com una exigència de caràcter general.

Com a conseqüència de l'anterior, també caldrà la fixació normativa d'aquelles activitats que, pels seus trets característics, requereixen d'unes exigències de seguretat majors. Generalment es tracta d'activitats físiques i esportives d'aventura, que tenen lloc a la mateixa natura i que solen comportar un risc inherent (per exemple, el parapent, el ràfting, el descens de barrancs, el *tracking*, el salt de pont, etc.). En principi, aquests tipus d'activitats no s'haurien d'incloure com a activitats complementàries a l'educació reglada obligatòria i, fins i tot, hauria de prohibir-se'n l'exercici o pràctica en determinades franges d'edat.

El derogat decret 81/1991 pel qual s'establien *els requisits que han de reunir les empreses dedicades a l'organització d'activitats esportives d'esbarjo i turístiques d'aventura*, encara que contenia previsions específiques de seguretat en quant al personal tècnic que hi participava, no preveia de forma explícita cap prohibició o límit a l'exercici d'aquest tipus d'activitats en funció de l'edat del participant.

El nou Decret 56/2003, de 4 de febrer, *pel qual es regulen les activitats físicoesportives en el medi natural* suposa, en aquest sentit, una notable millora. Ja a l'Exposició de Motius queda palesa la voluntat de garantir la seguretat de les persones que practiquin aquestes activitats. Amb aquesta finalitat, i tenint en compte que les activitats regulades comporten per elles mateixes un cert risc intrínsec ("poden resultar afectades i condicionades per factors meteorològics, per l'ecosistema i per altres dificultats del medi, per la qual cosa representen un cert risc per a les persones que les practiquen", Art. 1.2.c.), s'estableixen unes condicions per a la seva pràctica.

Així, l'art. 4 del Decret prescriu que "per a la participació de menors d'edat en les activitats regulades en aquest Decret, les persones o entitats organitzadores han de disposar prèviament i per escrit de l'autorització dels pares o tutors...". S'exigeix, per tant, un consentiment paternal (o dels tutors) que ha de ser previ a la realització de l'activitat i ha d'estar formalitzat per escrit (fixant, així, la corresponsabilitat dels pares o tutors). Aquesta autorització ha de ser, a més, informada, en el sentit que veurem *Infra*.

Però, l'Art. 4 estableix dos condicionants més que poden, inclòs, anul·lar una suposada autorització de pares i tutors, establint una clàusula de tancament que ens sembla adequada a la finalitat perseguida. Així, es reconeix la *possibilitat* de les persones o entitats organitzadores *d'exigir unes condicions d'edat, d'estat físic i de salut* sempre que aquestes condicions estiguin *justificades per les característiques de l'activitat, per les condicions en què s'ha de practicar o per altres circumstàncies motivades degudament*. Aquesta exigència d'adequació formulada en termes de possibilitat queda matitzada per la previsió del següent apartat de l'Art. 4 on sí que es fixa una obligació de limitar l'accés a determinades activitats: "en aquelles activitats la pràctica de les quals comporti una especial dificultat tècnica o un risc important per a les persones practicants, l'organitzador ha de limitar la seva oferta a les persones que tinguin els coneixements i la capacitat d'execució necessàries".

Finalment la qüestió queda en mans de les entitats organitzadores, apel·lant a la seva responsabilitat en la definició de quines activitats: a) es prohibeixen (limitació d'oferta) per determinades persones amb un estat de salut inadequat o per determinades edats (Art. 4.3); b) s'ofereixen de forma condicionada al compliment de determinats requisits d'edat, salut o estat físic (Art. 4.2); o c) s'ofereixen sense

límits però amb la necessitat d'autorització prèvia i informada dels pares i tutors en el cas que participin menors d'edat (Art. 4.1). De totes formes, la lectura de l'annex 1 on es fixen les activitats a les quals s'aplica el decret (amb caràcter de llista oberta) demostra que en la majoria dels casos serà necessari recorre als dos primers apartats de l'Art. 4, i no en pocs casos a una prohibició de participar als menors d'edat d'una determinada franja (fins a 13 anys, per exemple, en activitats aèries).

Aquests tipus de previsions són normals en altres països del nostre entorn. Per exemple, a França, la Circular 99-136, de setembre de 1999, sobre l' *organisation des sorties scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires*, prescriu que certes activitats físiques i esportives que comporten riscos particulars, com per exemple el tir amb armes de foc, els esports aeris, la musculació amb peses, l'halterofília, l'espeleologia, el descens de canó, el rafting i la natació en aigües vives (caràcter indicatiu de la llista), no poden ser practicades a l'escola primària.

També a França, la realització d'algunes activitats aquàtiques o nàutiques requereix l'aprovació d'un test anti-pànic, davant dels monitors o professors, que demostrï que el menor pot recórrer una distància de 25 m amb un salvavides, roba i sabates, fins arribar a la suposada barca d'auxili, sense mostrar signes de pànic i mantenint el cap fora de l'aigua.

Intrínsecament relacionada amb l'adequació de les activitats a l'edat dels menors, apareix l'obligació de garantir, en tot cas, l'adequació entre el nombre de menors participants i el nombre de persones majors d'edat encarregades de la seva assistència. Per tant, és un requisit de seguretat de primer ordre el compliment de les ratios d'acompanyants establertes reglamentàriament per cada tipus d'activitat. La determinació de les ratios per activitats complementàries, o de serveis, o extraescolars –reprement la terminologia vigent en aquest moment– es fa en funció del nombre de menors que hi participen i de la seva edat.

Per tant, s'haurà d'establir clarament les obligacions següents:

- a) Per part de les organitzacions i del seu personal, de garantir en tot moment l'adequació entre una relació de menors i els monitors majors d'edat que garanteixi la seguretat de l'activitat realitzada.
- b) De garantir l'adequació de les activitat a les edats i circumstàncies dels menors.

### 2.3. Obligació d'adequar les instal·lacions a les normes de seguretat exigibles d'acord amb la seva utilització

Aquest principi no es refereix només al deure de verificar i garantir la salubritat de les instal·lacions o espais on es dugui a terme l'activitat, sinó també a la seva adequació a les activitats específiques que es realitzen.

Així, respecte a la primera qüestió, la pauta ja ve marcada per la Llei 38/1991 *d'instal·lacions destinades a activitats amb infants i joves*, on s'estableixen requeriments de seguretat, concretats després pel reglament que la desenvolupa. La idea fonamental és que les condicions tècniques de les instal·lacions siguin les adequades, les idònies, per garantir la funció que compleix cada tipus d'instal·lació: funció educativa, correcta prestació dels serveis, qualitat de vida, seguretat dels usuaris, etc.

No obstant, la norma que es proposa ha de partir, a més, de la relació intrínseca entre les activitats i les instal·lacions o espais on es duen a terme. És a dir, ha de contenir una previsió específica sobre la necessària adequació entre l'activitat i la instal·lació; i això, perquè una determinada instal·lació pot estar d'acord amb la normativa vigent en quant a exigències de ventilació, instal·lacions elèctriques i d'aigua, sortides d'emergència, recobriments ignífugs, etc. i no resultar idònia per la concreta activitat que es pretén realitzar.

En aquest sentit, la Llei 38/91 se centra en casals, albergs, cases de colònies, però perd l'oportunitat d'establir requisits de seguretat per instal·lacions referides a altres tipus d'activitats. Per exemple, és idoni realitzar una activitat extraescolar de teatre a una aula concebuda per a la impartició de classes a l'horari lectiu, i per tant, en un espai reduït, amb cadires, pupitres i material propi d'alumnes i professors? És idoni que l'espai reservat al servei de menjador sigui utilitzat com a espai de lleure i entreteniment sense que puguin realitzar-se les tasques de neteja necessàries? Compleix amb les exigències de seguretat de la instal·lació un espai reservat al servei de menjador que s'ubica en un subterrani i que no té capacitat per a tots els alumnes del centre que utilitzen el servei? En aquest cas, l'establiment de torns de menjar no hauria de garantir que s'han dut a terme les oportunes tasques de neteja i acondicionament de l'espai entre torn i torn?

L'exemple de la pràctica seguida a molts centres respecte a les instal·lacions "reservades" al servei de menjador és molt il·lustratiu. La normativa actual estableix que, en principi, aquest servei s'ha de prestar a les instal·lacions del centre escolar, però no especifica la impossibilitat de fer-ho a les mateixes aules d'estudi o altres espais concebuts com a polivalents. Sembla que s'hauria d'establir com a mínim que *quan l'espai de menjador, o part d'ell, sigui també espai per a altres usos escolars*

*compatibles amb la prestació del servei, el pla de funcionament establirà els horaris corresponents.*

Malgrat això, semblen molt encertades les crítiques que afirmen que manquen instruccions o orientacions sobre la *capacitat màxima de les instal·lacions en funció del nombre de comensals i respectant un mínim d'1,5 m<sup>2</sup> per usuari*, i sobretot, *un espai propi de menjador, un espai adequat que no contempli els anomenats espais polivalents instal·lats moltes vegades en espais de gimnàs, biblioteques, o aules dedicades a altres activitats.*

Per tant, de nou, caldrà establir l'obligació clara i senzilla de garantir l'adequació en tot moment de les instal·lacions a les normes de seguretat i higiene exigibles d'acord amb la seva utilització i segons els requeriment que l'estat de la tècnica exigeixi.

## **2.4. Obligació d'adoptar les mesures de vigilància i seguretat necessàries**

L'atenció als menors ha de ser continuada al llarg de tota l'activitat. Aquest principi concreta, doncs, una de les funcions essencials que compliran els monitors o voluntaris que realitzin el seguiment d'una activitat. Cal tenir en compte que no es fa referència a una vigilància constrenyida a la duració de l'activitat, sinó també a tots els lapses de temps que transcorren entre elles. Així, per exemple, als serveis de menjador *aquesta atenció es durà a terme durant el temps de prestació del servei de menjador i els espais de temps anterior i posterior des que acaben les classes del matí fins que comencen les de la tarda* i als serveis de transport escolar, la vigilància no només serà necessària durant el trajecte sinó també als períodes de temps que s'intercalen entre la recollida, el viatge, el centre escolar i l'acollida paterna als punts establerts a tal efecte.

Però, a part de garantir l'atenció o vigilància del menor en tot moment, segons criteris de diligència i sense imposar condicions massa gravoses per als educadors, l'adopció de mesures de seguretat també al·ludeix a la necessària subscripció d'assegurances de responsabilitat civil pels danys eventuals que es puguin ocasionar als menors, o a terceres persones, en el decurs de l'activitat o a causa del mal estat o de l'incompliment de les exigències de qualitat i de seguretat de les instal·lacions. Aquesta previsió, contemplada a la normativa actual en determinats casos, com la de les activitats esportives o les activitats d'aventura, hauria de preveure's de forma general en el cas d'activitats o instal·lacions destinades a menors.

El recent Decret 53/2003 sobre activitats físicoesportives, per exemple, exigeix que totes les entitats a les quals s'aplica el decret (i que són **totes les persones naturals i jurídiques** que organitzin i gestionin aquestes activitats) contractin, per una

banda, una pòlissa d'assegurances d'accidents personals per a les persones practicants, i per altra, una pòlissa d'assegurances de responsabilitat civil per cobrir els riscos derivats de les activitats físiques (a terceres persones i fins i tot, entenem també que al medi natural). Quan les activitats són organitzades per federacions esportives o entitats federades es preveu particularitat en la regulació, mantenint-se en tot cas l'exigència d'assegurança.

La subscripció d'aquestes assegurances no pot esdevenir obligatòria quan es tracta d'activitats inscrites al programa o projecte educatiu de l'escola, ja que això podria suposar una discriminació en l'aplicació de mesures de seguretat. Quan es tracta, en canvi, d'activitats fora de l'horari lectiu, el tret essencial de les quals és la seva voluntarietat, els menors haurien d'estar assegurats front a eventuais danys i perjudicis propis o a terceres persones.

## 2.5. Garantia de la informació i la participació de totes les parts implicades.

Com ja hem indicat anteriorment i ara reiterem, la qüestió primordial és la de la informació prèvia als pares sobre l'activitat que es desenvoluparà (descripció de la mateixa, objectius, personal implicat, riscos potencials, etc.). Aquesta informació, tan detallada com sigui possible –tenint en compte el moment en que es realitzi, ja que no és el mateix un projecte que la seva resolució final– és la base per atorgar l'autorització prèvia i per escrit dels pares i mares. Es tracta de què aquests atorguin el seu consentiment exprés i de forma informada, i que aquesta autorització (de pares o tutors) es configuri com a necessària (requisit *sine qua non*).

Un exemple concret d'aquesta exigència el trobem a l'actual Decret 53/2003 sobre activitats físiques. Com ja veïem *supra*, la participació dels menors en aquestes activitats requereix d'una autorització prèvia i per escrit dels pares i tutors "en la qual ha de constar la identificació de l'activitat o activitats que s'autoritzen, un cop coneguda la informació prevista a l'art. 10.1". I la informació que es preveu en aquest article és suficientment exhaustiva com per permetre un veritable coneixement de l'activitat que es proposa. És en aquest sentit que trobem molt positiva aquesta previsió ja que només amb informació suficient i completa es pot exercir el dret a l'elecció, i més en general, només amb informació es poden formar veritables opinions.

Així, l'Art 10 prescriu que la informació que s'ha de facilitar (per tant, en termes d'obligatorietat) als eventuais participants ha de versar sobre els següents punts: *a) descripció de l'activitat i riscos físics que comporta, b) descripció de l'espai físic on s'ha de desenvolupar l'activitat: destinació i trajecte a recórrer, c) mesures que han d'adoptar-se per preservar el medi natural i altres elements de l'entorn,*

*d) equip i material que ha d'utilitzar-se, e) coneixements que es requereixen, dificultats que implica la pràctica de l'activitat i comportament a seguir en cas de perill, f) existència d'una assegurança amb les seves condicions i quanties, g) pla d'emergència quan l'activitat ho requereixi, h) fulls de reclamació a la seva disposició, i) edat i condicions mínimes per poder participar a l'activitat, j) full de servei que ha de contenir el preu i la forma de pagament, k) numero de cens (que dona una aparença de què es compleix la legalitat vigent).*

Des del moment en què els pares (o tutors) presten el seu consentiment informat, participen també de la responsabilitat per les eventuais incidències que es produeixin. Per això, cal establir canals d'informació que sobrepassin l'activitat concreta i que suposin un diàleg entre els diferents actors presents a l'àmbit de l'educació formal i informal del menor. Un element clau per afavorir aquest diàleg, facilitant la comunicació i la participació dels educadors amb el centre o entitat, o bé amb els pares i mares dels menors, és la introducció de la figura del coordinador.

Fora de l'àmbit o del marc dels centres educatius, la informació sobre l'activitat que es realitza, el material necessari, les mesures de seguretat exigibles, les normes d'ús de les instal·lacions, ha de figurar per escrit i públicament en un lloc de lectura accessible per a tots els usuaris (per exemple, normativa relativa a l'ús de les piscines).

### **3 La garantia de l'orientació educativa: una vinculació per a les administracions públiques**

#### **3.1. Foment de les associacions o entitats que primin l'orientació pedagògica de les activitats**

Una futura disposició legislativa destinada a garantir la seguretat i l'orientació educativa de les activitats que es realitzen més enllà de l'horari lectiu dels menors hauria d'adoptar una estratègia clara i neta de foment de l'orientació pedagògica. Com hem vist des de l'inici, l'orientació educativa de les activitats dels menors més enllà del horari lectiu constitueix una aproximació llargament compartida per les diferents instàncies implicades i sobretot troba un fort recolzament en els Acords Internacionals i en la legislació nacional de diferent nivell.

Ara bé, realitzada aquesta consideració resulta necessari precisar que l'exigència d'orientació educativa establerta amb caràcter general com a condició per a la legitimitat d'una activitat pot plantejar alguns dubtes sobre la seva adequació al règim constitucional de les llibertats. Així, si l'exigència d'un alt estàndard de seguretat (que inclogui tots els requeriments de formació esmentats) no planteja cap dubte, el bé jurídic tutelat, la protecció de la salut i seguretat dels menors pot fonamentar la prohibició de determinades activitats, no succeeix el mateix amb els requeriments pedagògics o educatius (que no curriculars ja que estem fora del temps lectiu). En efecte sembla difícil de sostenir la validesa constitucional d'una Llei que no permeti el desenvolupament de determinades activitats destinades als menors amb l'argument de que no està acreditada la seva vocació pedagògica. Si s'imposa una condició legal, aquesta s'ha de complir. Per tant vol dir que s'hauria de crear tot un dispositiu administratiu destinat a verificar el seu compliment efectiu. Creiem que l'exigència generalitzada de la condició d'aptitud pedagògica conduiria a una banalització de la mateixa.

Per això ens sembla més realista i més coherent amb el nostre model constitucional que distingeix clarament la posició dels poders públics de la posició dels privats optar per una política pública instrumentada legalment i basada en dos pilars: a) el reconeixement d'una major esfera de llibertat a la activitat privada –empresarial en el seu cas– i b) la imposició a les Administracions Públiques de l'obligació d'atorgar ajuts i en el seu cas contractar només organitzacions que incorporin clarament i expressament la preeminència de l'orientació pedagògica. Sembla que donades les característiques de la política en qüestió seria pertinent recollir aquesta exigència en una Llei; el debat parlamentari que suposa l'esmentat instrument normatiu assegura un moment de participació i diàleg públic que permeten reforçar la legitimitat de la mesura i sobretot la seva visibilitat social.

Els poders públics en la seva tasca de promoure i garantir el dret a l'educació en el lleure (tan esmentat en diferents textos nacionals i internacionals) poden acudir a dos tipus de formes d'intervenció: a) l'adopció d'un ventall de mesures de foment divers; b) un paper més actiu mitjançant la creació de diferents serveis públics destinats a satisfer les necessitats col·lectives que avui es fan presents, sense que la creació del servei suposi necessàriament que la gestió del mateix es realitzi per part de la mateixa administració.

L'Art.50 de la Llei 8/1995, d'atenció i de protecció dels infants i adolescents i de modificació de la Llei 37/1991, reconeix expressament que *el Govern de la Generalitat ha de fomentar les associacions, les entitats o les fundacions que, sense ànim de lucre, tinguin com a objecte prendre iniciatives en el terreny de la protecció dels infants i els adolescents en les diferents vessants*. I es presta una atenció especial a les associacions infantils i juvenils. De fet aquest tipus d'associacions són tingudes molt en compte a l'hora de buscar col·laboradors de les Administracions Públiques per a la protecció dels menors desemparats.

Potser per això, i per la creixent demanda social, s'ha aprovat recentment el Projecte de Llei de regulació i promoció de les activitats educatives no formals i de reconeixement especial de l'associacionisme educatiu per a infants i joves. Sembla que el que es pretén amb aquesta futura llei no és només regular el fenomen associatiu infantil i juvenil, sinó, de pas, regular les activitats educatives que no es poden ubicar a l'educació reglada. Així queda reflexat a l'Exposició de Motius d'aquest projecte de llei: "...els poders públics no poden centrar exclusivament els seus esforços en millorar el sistema reglat d'ensenyament. Es fa palesa la necessitat d'impulsar altres activitats de caire educatiu adscrites a l'àmbit de l'educació no formal, en particular aquelles que s'adrecen a infants i adolescents i que realitzen durant el seu temps lliure".

Estem d'acord per tant amb l'afirmació de que "impulsar les activitats d'educació en el lleure demana, per una banda, promocionar-les des de les institucions públiques i facilitar la tasca dels agents socials que les desenvolupen. Per una altra, requereix també completar i actualitzar el seu marc jurídic, establint d'aquesta manera què és el que en forma part i què és el que en queda exclòs, a més d'atorgar als agents que les implementen la responsabilitat educativa que els correspon." No obstant, l'actualització del marc jurídic de les activitats d'educació en el lleure demana afinar més els objectius, precisar millor l'àmbit d'aplicació i sobretot evitar que certs plantejaments excessivament voluntaristes pequin de poc realistes i acabin relegant tot un ventall d'activitats a la mera aplicació de la normativa general de protecció dels usuaris. Cal també evitar declaracions excessivament genèriques o retòriques, desprovistes de qualsevol rellevància pràctica.

Sí, en canvi, apareix com molt positiu l'intent de fer una classificació i clarificació dels diferents agents socials que hi participen. El Projecte de Llei opta per la següent: *les organitzacions d'associacionisme educatiu, la resta d'entitats educatives de caràcter no lucratiu, i les persones físiques i jurídiques que presten serveis educatius amb caràcter lucratiu. D'aquests tres tipus, els dos primers s'integren en el que es coneix com a Tercer Sector.* A aquesta classificació correspon a un règim jurídic diferent, establint-se com a prioritari el foment de l'associacionisme educatiu, enfront a les entitats sense ànim de lucre que no hi vulguin o no hi puguin associar-se i enfront a les entitats amb ànim de lucre.

Les tasques de foment de les organitzacions d'associacionisme educatiu, per part de les Administracions públiques es realitzaran a través de la difusió de les organitzacions d'associacionisme i les seves entitats, i del seu programa d'activitats –la qual cosa permet la constitució d'un cens d'associacions–; de la seva participació en els òrgans consultius referents a l'educació dels menors de 18 anys; de la seva preferència a l'hora d'accedir a locals juvenils públics o d'utilitzar espais públics; de les subvencions directes que els siguin atorgades, tant per la seva estructura tècnica com per la formació d'educadors i educadores en el lleure; de la seva declaració com associacions d'interès públic, la qual cosa reporta beneficis en quant a subvencions, beneficis fiscals i reconeixement social; i de l'atorgament de beneficis fiscals respecte a taxes i impostos.

Per tant un futur marc legal de caràcter general hauria d'establir amb claredat **la preferència, quant no l'exclusiva de les organitzacions amb aptitud pedagògica en les mesures de foment que s'instrumentin per part de les diferents Administracions Públiques de Catalunya.** Si l'aposta pública es per l'educació més enllà de l'horari lectiu, aquesta opció s'ha de traduir ens els instruments públics d'intervenció. Donat que precisament aquestes mesures es creen per incentivar el paper d'aquestes entitats en la promoció i gestió de l'educació en el lleure.

### **3.2. Solament les entitats sense ànim de lucre que persegueixin finalitats educatives podran contribuir a l'execució dels serveis públics educatius més enllà de l'horari escolar**

Com una concreció d'una exigència de qualitat en sentit estricte, la norma pot preveure que les Administracions Públiques només contractin la prestació d'aquest tipus de serveis amb entitats que assegurin la preeminència de l'orientació pedagògica.

En efecte, si com hem vist l'educació en el temps no lectiu té una clara funció de socialització i d'integració, les Administracions Públiques de Catalunya poden fer front a aquesta necessitat col·lectiva i a la creixent demanda social d'educació més enllà de l'horari lectiu mitjançant la creació de serveis públics. Serveis públics que

permeten abordar aquesta problemàtica des d'una clara perspectiva d'equitat. Creació de serveis públics que garanteixin l'accés en condicions d'igualtat personal i territorial (de tot el territori base de l'Administració Pública corresponent) de tots els menors a les activitats educatives que es desenvolupen en el temps periescolar o extraescolar. Recordem serveis que incideixen sobre el temps d'acollida, de transport, de restauració, el temps de després de les classes, de caps de setmana o de vacances. Serveis que suposen activitats destinades a permetre el desenvolupament de la curiositat, de la creativitat, el coneixement del propi cos i el seu control (mitjançant pràctiques esportives i físiques i d'educació a la salut), el desenvolupament de la sensibilitat (mitjançant la realització de pràctiques artístiques i culturals) i l'aprenentatge de la vida en comunitat i la ciutadania.

En tot cas precisem que de les instàncies especialment implicades en aquests camp hem de tenir en compte les seves competències (lleure, esport, promoció i reinserció social i molt especialment les activitats complementàries en relació a la cultura i l'educació) seran els Municipis. Competències relatives a determinats sectors i competències relatives a equipaments significatius en aquest ampli ventall d'activitats que ara tractem (biblioteques –que ara tenen un caràcter més polivalent–, instal·lacions esportives, equipaments culturals).

Ara bé, com és prou conegut (donada la tradició vigent en el nostre sistema institucional), la creació d'un servei públic no suposa en cap moment que l'Administració Pública l'hagi de gestionar. La creació dels Serveis Públics corresponents per part de les Administracions Públiques no significa tampoc que les prestacions que constitueixen el seu objecte hagin de ser subministrades de manera gratuïta, aquesta és una qüestió que requereix prendre en consideració les dades concretes, la situació dels menors i les famílies. En tot cas la creació del servei públic permet prendre en consideració de manera més acurada els requeriments propis del principi d'equitat i que es tradueixen en del dret a la igualtat o la interdicció de tota diferència de tracte no justificada i no raonable.

Per tant, per permetre la gestió delegada o per tercers (quan tot el servei s'encomana) o per possibilitar la participació d'altres organitzacions en la prestació d'aquests, el recurs a la contractació s'imposa. És en aquest marc que pot ser interessant examinar si l'establiment del requisit de la inexistència d'afany de lucre per contractar planteja algun problema d'ordre legal, si és compatible amb l'actual estat del dret (nacional i comunitari).

Coneixent les dificultats, que a vegades ha suposat en determinats àmbits d'operadors jurídics, la interpretació dels requeriments constitucionals o comunitaris pot ser d'interès recordar algunes qüestions. Consideracions que parteixen de les regles d'interpretació pròpies dels dos ordres jurídics i que són molt conscients de la

necessitat d'una interpretació sistemàtica del dret comunitari (un dret que no té tampoc caràcter *omni* comprensiu, sinó un àmbit limitat per raó d'unes competències vinculades als objectius de la CE) i que tingui en compte les circumstàncies concretes del cas. Certs excessos i certes simplificacions acaben atribuint al dret comunitari restriccions impròpies d'aquest ordenament jurídic.

Per tant, en primer lloc cal examinar si la reserva a entitats no lucratives de la participació en la gestió de serveis públics planteja algun problema des del punt de vista del dret a la igualtat. Doncs no es pot oblidar que efectivament el principi d'igualtat imposa un límit al legislador. En primer lloc, cal considerar que si, efectivament, la prohibició de discriminació significa que el que és igual ha de ser tractat igual, aquesta mateixa regla no suposa en cap moment la prohibició pel legislador de tractar diferents les situacions diverses; un tractament diferenciat que pot en determinats supòsits constituir una exigència inherent a la clàusula d'estat social. En segon lloc no tota desigualtat és necessàriament una discriminació i per això com han establert la majoria de tribunals constitucionals europeus, el contingut del dret a la igualtat no és més que la pretensió de no ser discriminat en absència de tota justificació objectiva. Com ha recordat el TC el principi d'igualtat suposa que el que defensa la legitimitat d'una desigualtat creada per la llei "haurà de donar la raó del fonament de la diferència, demostrar que respecta les exigències de racionalitat i de necessitat amb relació a la protecció de fins i de valors constitucionals" (Sent. 103/1984).

Des de la perspectiva del dret comunitari es podria plantejar la qüestió relativa a l'adequació de la mesura a la lliure circulació de serveis. En aquest context pot ser útil recordar la jurisprudència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees. Aquesta problemàtica va ser l'objecte directe de la qüestió prejudicial plantejada i resolta en la sentència *Sodemare* (17 de juny 1997), on el tribunal va declarar que "els articles 52 i 58 del TCE no s'oposen a què un estat membre permeti únicament a els operadors privats que no persegueixen un fi lucratiu contribuir a l'execució del seu sistema d'assistència social mitjançant la subscripció de concerts <sup>6</sup>...".

Per tant des d'una perspectiva general no sembla que es puguin plantejar objeccions a una clàusula legal de reserva a les entitats sense ànim de lucre que tenen vocació pedagògica de la participació en la gestió de determinats serveis públics. Ens queda ara per examinar si la instrumentació d'aquesta clàusula podria suposar algun problema des de la perspectiva del règim jurídic de la contractació pública.

---

6 La traducció a la fórmula concreta dels concerts prevista en la legislació de contractes espanyola consta només en la versió en llengua castellana de la sentència, no així en la italiana originària que desconeix aquest instrument i compta només amb el més genèric del conveni.

Per abordar aquesta qüestió recordem primer les consideracions de la pròpia Comissió Europea i després examinarem la legislació espanyola.

Com afirma la Comissió Europea a la *Comunicació interpretativa sobre la legislació comunitària dels contractes públics i la possibilitat d'integrar aspectes socials en aquests contractes*, els contractes de serveis que ofereixen concretament l'oportunitat d'imposar una determinada forma d'execució són els que millor permeten als poders adjudicadors tenir en compte interessos de tipus social. En aquest context cal destacar que els **contractes de serveis de finalitat social es refereixen en la majoria de supòsits als serveis** esmentats en l'annex IB de la Directiva 92/50/CEE (relativa als contractes de serveis) i per tant **no estan subjectes a les normes procedimentals detallades de la Directiva i concretament a les normes de selecció i d'adjudicació**<sup>7</sup>. I després conclou, "de forma general els poders adjudicadors poden recórrer a diferents variants, optar per serveis que s'ajustin a les seves preocupacions socials sempre que aquesta elecció no doni lloc a un accés restringit al contracte en detriment dels licitadors" d'altres estats membres. Allò fonamental és, per tant, respectar el principi de no discriminació per raó de la nacionalitat.

Per tant, respecte als contractes sotmesos molt limitadament a les Directives Comunitàries (entre els quals es trobaven els de prestació de serveis de lleure, ja que els contractes de serveis sanitaris, educatius, recreatius i culturals només se sotmeten en allò relatiu a les especificacions tècniques), els poders públics tenen total llibertat per decidir si aquests poden o han de perseguir objectius o criteris socials.

Paral·lelament cal tenir present que com la pròpia Comunicació esmentada assenyala de nou, "de moment les directives sobre contractes públics no s'ocupen d'organitzar la fase d'execució dels contractes, no obstant les clàusules o condicions d'execució<sup>8</sup> han de respectar el dret comunitari i en particular no tenir un efecte discriminatori directe o indirecte per els licitadors d'altres estats".

I finalment les característiques de les activitats contemplades ens obliguen a recordar, de nou com la Comissió senyala en el document de referència que "les directives no s'apliquen a determinats contractes per raó dels imports establerts... Els poders adjudicadors disfruten en relació a aquests contractes de total llibertat per definir i aplicar criteris socials de selecció i adjudicació en el marc dels seus procediments de contractació pública, sempre que observin els principis generals del TCE, i en particular una transparència suficient i la igualtat de tracte".

---

7 Precisament en el referent a la selecció dels candidats o licitadors les directives imposen els criteris de selecció qualitativa i no deixen marge a la normativa nacional.

8 Aquesta es la consideració que tenen les clàusules de contractar aturats de llarga duració o organitzar activitats de formació per joves o aturats.

Principi de transparència suficient que la legislació de contractes espanyola preserva a l'exigir com a procediment ordinari de contractació el concurs (art. 208.3 RDleg. CAP).

El legislador espanyol ha admès també el **principi de preferència en l'adjudicació dels contractes relatius a prestacions de caràcter social o assistencial "per les preposicions presentades per entitats sense afany de lucre, sempre que la seva finalitat o activitat tingui relació directe amb l'objecte del contracte"** (disposició addicional vuitena RDleg. CAP).

En aquest cas, la signatura d'un contracte de prestació de serveis d'educació en el lleure tindria la seva raó de ser en garantir, precisament, que les entitats o persones que el prestin potenciïn la vinculació de les activitats concretes a un projecte pedagògic. Les clàusules del contracte són un bon instrument per fixar els objectius generals i específics que perseguirà l'entitat; així com les activitats concretes que es pretenen realitzar i les condicions específiques de qualitat i seguretat, així com les diverses fonts de finançament, molt especialment els criteris d'aportació dels recursos públics necessaris per garantir l'accés en condicions d'igualtat.

## Annex: Alguns elements de comparació

### 1. Un plantejament basat en els temps i els ritmes de vida del menor:

El document *L'aménagement des rythmes scolaires a l'école primaire* (BOTTIN/ DELANAY /HENRICH, Ministère de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie, gener 2000) aporta nocions i plantejaments molt suggestius sobre el tema que estem tractant. Amb aquest informe es pretén mostrar una anàlisi comparativa de totes les experiències sobre la reforma dels ritmes escolars que es duu a França de formes molt diverses i, moltes vegades, experimentals; posant especial èmfasi en els aspectes quantitativs i qualitativs.

Però, per tal de poder dur a terme aquesta anàlisi, i constatada l'ambigüitat de la terminologia utilitzada en aquest àmbit, l'informe parteix, en primer lloc, d'una delimitació terminològica que proposa la confrontació de diversos termes o expressions que comporten una visió determinada de la problemàtica de l'educació. Aquest aspecte és d'especial interès ja que permet veure quina és la perspectiva que adopten els poders públics a França sobre la qüestió dels diferents temps dels menors.

Així, es confronta el terme *organització* (de temps i de ritmes) al d'*aménagement* (ordenació) que suposa la introducció de variables suplementàries en tant que és una forma d'organitzar temps i ritmes que tendeix a produir una *transformació* i a recrear un ordre més eficaç. Precisament, per això, *aménager* el temps o el ritme està absolutament en funció dels actors i dels destinataris. L'*ordenació* del temps, o dels ritmes, suposa, a més, una millora en el comportament i en l'èxit escolar de l'alumne, ja que en el cas contrari constituiria una mera reorganització sense objectiu.

Altres confrontacions terminològiques utilitzades pel document són:

**Temps vs Ritme:** l'organització del temps suposa la classificació i ordenació d'una sèrie d'esdeveniments a partir de dades objectives (per exemple, el calendari escolar). L'organització o construcció d'un ritme suposa la repetició natural o la seqüenciació nova de determinats esdeveniments a fi d'afavorir l'aprenentatge escolar d'acord amb els ritmes naturals o biològics, i socials i econòmics, que envolten l'alumne.

**Temps o ritme escolar vs Temps o ritme de vida:** el primer es reserva als temps i als ritmes presents a l'àmbit de l'ensenyament obligatori, mentre que el segon és

un concepte més ampli que abasta tota la vida de menors i adults i dintre del qual s'inscriu el temps escolar, incloent-hi a més els temps periescolar i extraescolar.

**Jornada escolar vs Temps a l'escola vs Temps d'obligació escolar:** Així la primera expressió cobreix tot el temps i totes les activitats que el menor realitza des del moment en què surt del seu domicili fins que torna al mateix. El temps a l'escola significa el temps que el menor passa als locals de l'escola, mentre el temps d'obligació escolar es refereix concretament a l'horari lectiu.

**Temps escolar vs Temps periescolar vs Temps extraescolar:** el primer fa referència al temps que el menor passa a classe sota la responsabilitat de la institució escolar i al marc dels programes oficials d'ensenyament. El temps periescolar és el temps passat pel menor, sigui a l'escola o no, que emmarca el temps escolar pròpiament dit: acollida abans de classe, el transport escolar, el menjar, acollida o acompanyament després de classe... El temps extraescolar constitueix el temps passat pel menor fora de la responsabilitat de l'escola.

La distinció de tots aquests conceptes suposa la possibilitat d'establir una regulació marc, l'objecte de la qual sigui la *regulació de l'ordenació del temps i dels ritmes de vida dels menors*, amb especial atenció als temps periescolar i extraescolar. Parlar d'*ordenació de ritmes* significa reconèixer, com ho fa el propi document, que l'interès del menor i les consideracions pedagògiques prenen progressivament una importància major. El fet de situar al menor com a centre del sistema educatiu pot permetre un canvi substancial a la forma d'abordar les polítiques públiques educatives, o els propis projectes dels centres educatius.

## 2. Una experiència que ja ha tingut un cert impacte en la pràctica dels Municipis catalans: els Contractes Educatius Locals (CEL) a França

Per abordar el tema dels Contractes Educatius Locals ens sembla rellevant, encara que sigui des d'una perspectiva descriptiva, reprendre l'explicació cronològica de les diverses tendències i intervencions realitzades a l'àmbit de la regulació dels temps i dels ritmes dels menors a França, que conté el document sobre *L'aménagement des rythmes scolaires à l'école primaire* abans esmentat.

- 1 Abans de 1980, un temps escolar per una societat d'adults. L'organització del temps escolar dels menors es troba en funció de les necessitats industrials o de treball dels adults, i no es prenen en consideració factors psicològics o pedagògics. El calendari escolar s'estableix en referència al temps de servei dels professors, però no en referència al temps del menor.
- 2 1980-1987: Apareixen noves perspectives sobre la qüestió dels ritmes escolars. S'introdueixen mesures com la possibilitat d'utilitzar els locals de les escoles fora

del període lectiu i s'amplia l'acció educativa a les col·lectivitats locals. Especialment interessant és el recurs a *intervenants exteriors* que realitzen altre tipus d'activitats educatives i la posada en marxa dels ATS: *aménagements del temps escolar*, amb la qual cosa es reconeix que l'acció educativa no s'acaba a les portes de l'escola sinó que es poden organitzar altres activitats més enllà de l'horari lectiu i de forma complementària a l'acció de l'escola.

- 3 1987-1988: *Aménagement des rythmes scolaires*. A través dels anomenats *Contrats bleus* es posa en marxa l'ordenació de ritmes extraescolars, posant a disposició de les escoles elementals activitats esportives i culturals que es realitzen fora del temps escolar sense vinculació amb el centre. Aquests contractes són signats entre l'Estat, les Col·lectivitats locals, i les associacions implicades.
- 4 1988-1990: S'inicia una política global d'ordenació dels temps i dels ritmes de vida del menor, més enllà de la distinció escolar i extraescolar. La *Llei d'orientació de 10 de juliol de 1989* dona un marc jurídic a aquestes iniciatives, preconitzant una millor organització de les activitats escolars al llarg de la jornada, la setmana i l'any.

La *Circular Jospin-Bambuck-Lang, de 18 de maig de 1990*, fixa la voluntat de prendre en compte tots els temps del menor, i la necessitat d'elaborar projectes educatius en el seu interès (desenvolupament de la seva autonomia, la seva socialització, la seva capacitat de dur a terme projectes personals, etc.). El que proposa aquesta circular és dur a terme projectes locals articulats amb els projectes de les escoles (els CATE –*Contrat d'Aménagement du Temps de l'Enfant*- i el CVE –*Contrat Ville-Enfant*-)

- 5 1991- Emergència de noves preocupacions a conseqüència de la realització de diversos projectes aïllats i sense cobertura jurídica. És per això que entre 1991 i 1993 es promulga tot un seguit de textos reglamentaris que liberalitzen les iniciatives però alhora insisteixen en la recerca de la necessària articulació dels diversos projectes amb la política local –tenint en compte les especificitats de l'àmbit rural-; en la qualitat dels projectes –lluitant contra la inflació d'activitats i exigint la formació dels participants– i en la necessitat de desenvolupar un *espai educatiu concertat* (professors, coeducadors, participants externs)
- 6 1995- Tres ministeris (Educació, Cultura i Esport) signen la *Circular Interministerial de 31 d'octubre de 1995*, on posen de manifest la seva voluntat de continuar aprofundint la política d'ordenació dels ritmes escolars dels menors i dels joves. Però ja no es tracta només d'ordenar el temps escolar en diferents períodes, sinó de treballar sobre el ritme quotidià del menor, assegu-

rant la possibilitat de que tinguin temps per accedir a altres activitats (esportives, culturals, etc.).

- 7 1997-1999: El Contracte Educatiu Local (CEL). El 27 de maig de 1998, el Govern afirma a través d'una Comunicació al Consell de Ministres sobre la seva voluntat de continuar treballant en aquesta política a favor dels infants i dels joves a través de la institució dels CEL. Una circular de 9 de juliol de 1998 defineix els objectius i les modalitats d'aquests nous contractes, i per primer cop, són quatre els ministeris implicats: *Education National, Jeneusse et Sports, Culture i Ville*.

Es recorda la voluntat de l'Estat de mobilitzar a tots els agents implicats (Administracions i organismes de l'Estat, col·lectivitats territorials, organismes amb vocació social, famílies, associacions, etc.) per tal d'elaborar un projecte educatiu que "respectant la diversitat dels ritmes de vida i d'aprenentatge afavoreixi l'accés dels infants a la diversitat de coneixements, de llocs de saber, i de pràctiques. No és tracta de proposa un nou dispositiu d'ordenació del temps, sinó simplement de fer coherents els dispositius existents vetllant per una millor caracterització i articulació entre el temps escolar, el temps periescolar i el temps extraescolar"

Els anomenats Contractes Educatius Locals (CEL) constitueixen, doncs, una concreció de la missió educativa que, de forma compartida, assoleixen l'Estat, les col·lectivitats territorials, els mestres, les associacions i les famílies. Els CEL proposen una articulació entre els diferents temps –escolar, periescolar i extraescolar– del menor, insistint a la seva complementarietat i la seva interacció, i tenint en compte el respecte als ritmes de vida i a les necessitats dels infants i joves. L'objectiu últim és, en realitat, la garantia d'una educació global satisfactòria i accessible per a tots, i en aquest procés una de les claus prioritàries és l'ordenació del temps i de les activitats dels menors.

La garantia de l'accés a l'educació, en totes les seves vessants, i de la cohesió social, són els fonaments de la institució dels CEL. El que es pretén és que a través de la formulació concreta d'un projecte educatiu global, al qual hi han participat totes les parts implicades, es dissolguin els obstacles que a la igualtat d'accés al coneixement, a la cultura, o a la pràctica de l'esport, poden suposar una oferta d'activitats massa costoses, o massa diversificades. Tal i com s'afirma a la Circular de 25 d'octubre de 2000, la *qualitat de les accions ha d'ajudar a la reducció de desigualtats d'accés dels infants i joves al coneixement, a la cultura i a l'esport. Les zones rurals i urbanes amb dificultats són en aquest sentit prioritàries en quant a l'establiment dels CEL*.

L'àmbit subjectiu d'aquests contractes són els infants i els adolescents escolaritzats a l'escola maternal i elemental i secundària. L'àmbit objectiu ve determinat per l'ordenació dels diferents temps i activitats del menor, especialment per l'organització de les activitats periescolars i de les activitats extraescolars realitzades per les entitats locals, associacions o altres participants externs. Aquesta ordenació del temps i la fixació de les diverses activitats s'ha d'efectuar respectant uns principis previs essencials:

- ▶ Evitar la dispersió d'activitats.
- ▶ Exigir la presència participants qualificats.
- ▶ Implicar als propis nens i joves a la posada en marxa dels CEL.
- ▶ Associar a les famílies als projectes.
- ▶ Establir temps de pauses al llarg de la jornada.

Els CEL recullen també un llistat d'objectius als quals han de respondre les activitats concretes que es fixin per aquests temps periescolar i extracolar. Certament aquest llistat té un caràcter indicatiu ("podran respondre als objectius següents, entre d'altres") però sí demostra la necessitat de la presència d'una orientació pedagògica (en sentit ampli) que no és discutida si es pren l'interès del menor com interès prioritari:

- ▶ Desenvolupament de la inventiva, de l'esperit creatiu i de les aptituds lògiques a través de la pràctica de jocs individuals i col·lectius.
- ▶ Desenvolupament de la curiositat i de l'esperit científic a través de l'experimentació
- ▶ Desenvolupament de l'aptitud de comunicació, amb especial atenció a l'ús de les noves tecnologies.
- ▶ Coneixement del propi cos i el seu desenvolupament a través d'activitats físiques i esportives i de l'educació en la salut.
- ▶ Desenvolupament de la sensibilitat, de la curiositat i de la creativitat a través de l'accés a pràctiques artístiques i culturals.
- ▶ Millora dels resultats escolars.
- ▶ L'aprenentatge de la vida col·lectiva i la ciutadania.

En resum, les activitats proposades hauran de tenir per finalitat *donar als menors els mitjans per descobrir noves formes d'activitats, per apropiarse de processos d'aprenentatge adaptats i situar-los en situacions d'experimentació activa que els demani un compromís personal*. En aquest sentit, pel període 2000-2001 es privilegiaven les següents activitats: imatge, cinema i multimèdia; música i cant coral; l'arquitectura, la pintura i el paisatge; Medi Ambient; Cultura Científica; Descobriments de l'entorn i dels signes visuals; pràctiques físiques i esportives; i Salut.

Una vegada delimitats els àmbits subjectiu i objectiu, i la finalitat d'aquests contractes que plasmen un projecte educatiu per a una zona concreta, com es posen en marxa? Quines són les parts implicades a la seva realització? Abans de fixar el contingut del propi contracte, es realitza una fase prèvia –mitjançant la constitució d'un *groupe de pilotage*– de sensibilització dels possibles coparticipants mitjançant un treball en concertació amb els organismes i les entitats locals susceptibles de contribuir al finançament de la posada en marxa del futur contracte. En aquesta fase s'elabora l'estratègia d'intervenció a partir del diagnòstic de la situació anterior, es determinen conjuntament els objectius, es fixen les diferents modalitats susceptibles de dur-se a terme, es concreten mecanismes d'informació per a totes les parts implicades, etc.

Aquesta primera fase culmina amb un *appel à projets* adreçada a totes les parts susceptibles de participar al CEL. Aquest *appel à projets* s'acompanya d'un plec de condicions (*cahier de charges*) suficientment flexible com per permetre el desenvolupament de les diverses iniciatives. En resposta a aquesta convocatòria qualsevol part interessada que compleixi amb les condicions establertes pot prendre la iniciativa.

El Contracte Educatiu Local es signa finalment entre les Administracions de l'Estat competents, les col·lectivitats territorials, establiments escolars i associacions que hagin volgut participar. Amb la participació de diverses administracions públiques de diferent nivell s'aconsegueix garantir el finançament dels objectius del CEL, fomentant així la tendència vers la gratuïtat d'aquestes activitats. S'aconsegueix, a més, la coordinació dels diversos ministeris competents –Educació, Joventut i Esports, Cultura, etc.– a través de la seva incardinació en un instrument jurídic concret que vehiculitza l'aplicació dels objectius generals prèviament definits.

El contingut d'aquests tipus de contractes (signats per tres anys prorrogables) fa referència a la fixació de les activitats, de llurs instal·lacions i condicions d'utilització, a la determinació de les condicions de finançament, i dels possibles actors que intervinguin: professors, *aide-éducateurs* i, eventualment, personal de l'Estat.

Un exemple concret de la posada en marxa d'un CEL a una determinada regió francesa (Montmarault) pot ser d'utilitat per veure com es duen a terme els passos esmentats. La primera fase comporta una anàlisi de la situació local sota una perspectiva socio-econòmica que permet identificar les manques i les oportunitats de la regió. Així, es posa de manifest que la regió, en zona rural, no presenta una activitat cultural característica; és més, que les pràctiques culturals i esportives són pobres i que la majoria dels infants escolaritzats ho estan d'una forma desfavorable. En canvi, es constata la presència d'un potencial important en quant a les associacions locals, disposades a invertir en el desenvolupament cultural i esportiu de la zona d'una forma dinàmica.

A partir d'aquesta anàlisi es defineixen els objectius i les necessitats a les quals haurà de respondre la implantació d'un o diversos CEL a la zona: "A la vista de l'anàlisi efectuada pel diagnòstic, els objectius i les necessitats es dirigeixen essencialment vers una obertura cultural i esportiva de la zona rural de Montmarault per impulsar un dinamisme necessari per al manteniment del teixit social, especialment en allò relatiu als joves. Permetre als joves el descobriment i la pràctica d'activitats culturals i esportives que llurs famílies no els poden oferir és el primer objectiu. Com també ho són la millora dels resultats escolars, el desenvolupament de la ciutadania i l'aprehensió de l'aprenentatge de la vida col·lectiva, així com la federació dels recursos existents i la generació de nous, per permetre dinamitzar la localitat i el seu entorn.

Amb aquests objectius s'estableixen, doncs, dos CEL a la zona, un al Col·legi *Jeanne Cleuzel* i un altre al grup escolar *Pierre et Marie Curie*. Prenent com a exemple el primer, la primera fase d'implantació del CEL constitueix la creació del *group local de pilotage* per definir la política periescolar i extraescolar de forma conjunta amb els següents participants, entre d'altres: el president del Sindicat Intercommunal del Col·legi, el representant del Director departamental de Joventut i Esports, el representant de l'inspector acadèmic, diversos alcaldes, els representants de les associacions de pares i mares d'alumnes, els representants dels alumnes del Col·legi, els voluntaris, els *aide-educateurs*, el coordinador del CEL, un representat de la *Caisse d'Allocations Familiales*, etc.

Es fixa, llavors, el contingut del CEL que es centra en l'establiment d'uns cicles de iniciació a la pràctica cultural, artística i esportiva repartits al llarg de tot l'any escolar, cercant sobretot la complementarietat amb els ensenyaments escolars i la llibertat d'elecció i responsabilitat dels participants. Cada cicle d'activitat tendeix a aconseguir uns objectius fixats prèviament a una fitxa-acció, que servirà després –juntament amb els qüestionaris enviats als pares i alumnes– per avaluar els resultats obtinguts.

Els diferents cicles també tenen en compte les diferents franges d'edat dels participants. Així, al primer cicle, s'inclouen activitats manuals, escacs, teatre, jocs de societat, petanca, tallers de fotografia, internet, bicicleta, natació; mentre que al segon cicle s'afegeixen activitats com dansa africana, percussió, tir amb arc, iniciació a la fotografia, orientació en espais naturals, etc., i al tercer cicle, escalada, piragüisme, passejades a cavall, iniciació al curtmetratge i orientació en bicicleta.

En definitiva, els CEL permeten la concreció de forma flexible i adequada a cada zona i centres implicats, de l'ordenació dels diversos temps i ritmes del menor, on l'orientació pedagògica, en sentit ampli, és important i gairebé indiscutible si es pren com a centre de la regulació al menor i les seves necessitats.

## Conclusions

L'educació fora de l'àmbit familiar va molt més enllà de la docència formal que s'imparteix a les escoles en horari lectiu. Aquest és un principi àmpliament compartit en l'actualitat. Cal doncs fer-lo realitat i sobretot dotar-lo d'efectivitat pràctica.

Un cop consolidat l'ensenyament obligatori gratuït per a tothom, les noves pautes familiars, les transformacions socials i territorials plantegen nous reptes, fan emergir noves demandes socials.

El dret ha d'acompanyar com sempre ha fet aquests canvis, no sols possibilitant-los sinó també incentivant-los. Cal doncs procedir a formular un nou marc jurídic que contempli com a prioritat essencial la garantia d'un nivell elevat de seguretat, una millor qualitat dels serveis i les instal·lacions en totes les activitats que realitzen els menors més enllà de l'horari lectiu, en els recintes escolars i fora.

Un marc jurídic dotat de tota la força simbòlica i visibilitat que en una societat democràtica significa la Llei. Una Llei que incentivi la responsabilitat i la qualitat i garanteixi l'equitat.

Una Llei de caràcter general que estableixi amb claredat els drets i les obligacions dels diferents agents implicats: menors d'edats molt variades, monitors, organitzacions, pares i mares... Una Llei que possibiliti una clara distribució de responsabilitats. Una Llei que, posteriorment, donada l'heterogeneïtat de supòsits, requerirà un desenvolupament reglamentari sectorial que aporti concrecions on siguin necessàries per garantir la seguretat jurídica de tots els col·lectius.

Una Llei que assumeixi decididament l'aposta per al caràcter educatiu de les activitats que es realitzin fora del horari lectiu, incentivant les organitzacions que tenen com a característica essencial aquest component.

Una Llei que, en garantia del caràcter educatiu de les activitats més enllà de l'horari lectiu i de l'accés en condicions d'igualtat, reservi a les entitats sense ànim de lucre que tenen una clara i significativa orientació pedagògica la participació en la gestió dels serveis públics inherents a les activitats implicades.