



SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

<b>SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA REGISTRE GENERAL</b>
<b>23/01/2013</b>
<b>EIXIDA NÚM. 05689</b>

Conselleria de Educació, Cultura y Deporte (\*)  
Hble. Sra. Consellera  
Av. Campanar,32  
VALENCIA - 46015 (Valencia)

=====  
Ref. Queja nº 1213369  
=====

**Queja de oficio 24/2012/13369**

Hble. Sra:

Esta Institución tuvo conocimiento, por los medios de comunicación, de que más de 5.000 alumnos *"pierden un mes de clases en IES de la provincia de Alicante al no cubrir la Administración las bajas del profesorado, pese a que la propia Conselleria haya asegurado que se han cubierto 1.317 plazas vacantes y otras 963 sustituciones en CEIPs e IES de toda la Comunidad en septiembre y que, en consecuencia, se ha cumplido con la dotación suficiente de las plantillas"*.

Asimismo, esta Institución recibe numerosas quejas iniciadas a instancia de parte, en las que el denominador común viene determinado por la no sustitución de personal docente en algunos centros de la provincia de Alicante.

El Síndic de Greuges considerando que la consecución de una educación de calidad requiere, ante todo, que la vacante generada por un profesor que causa baja sea cubierta inmediatamente, de manera que, en la medida de las posibilidades organizativas de la Administración, no haya un periodo de tiempo *"vacío educativo"* o, que si lo hay, sea de la menor duración posible, a fin de garantizar una formación integral que merezca la calificación de excelencia y contribuya al libre desenvolvimiento de la personalidad de los alumnos, y que la Administración Pública viene obligada a evitar los efectos perjudiciales que el cambio continuo de profesorado y la pérdida habituales de horas lectivas genere en los alumnos, y a garantizar la mayor continuidad en el proceso educativo a través de una adecuada gestión organizativa de los recursos a su alcance, en aras de averiguar la realidad de cuanto ha quedado dicho, determinó la incoación de una queja de oficio, cuya investigación se dirigió a la Conselleria de Educación, Formación y Empleo.

La entonces Conselleria de Educación, Formación y Empleo dio cuenta de lo siguiente:

*“El Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo (BOE del 21 de abril), dispone en su artículo 4 que en los centros docentes públicos, el nombramiento de funcionarios interinos por sustitución transitoria de los profesores titulares se producirá únicamente cuando hayan transcurrido diez días lectivos desde la situación que da origen a dicho nombramiento. El periodo de diez días lectivos previo al nombramiento del funcionario interino deberá ser atendido con los recursos del propio centro docente.*

*Por otro lado, la Orden de 29 de junio de 1992, de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia, por la que se aprueban las instrucciones que regulan la organización y el funcionamiento de los centros docentes que impartan enseñanzas de segundo ciclo de Educación Infantil, Preescolar, Primaria, General Básica, Educación Especial, Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Formación Profesional, sostenidos con fondos públicos y dependientes de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalitat Valenciana, dispone en su Anexo I, apartado II, punto 1, que en los casos de ausencia de maestro, se solicitará su sustitución cuando aquella exceda de diez días lectivos consecutivos, mientras el centro cuente con igual o mayor número de maestros en servicio que de unidades escolares.*

*De la normativa mencionada se desprende que desde 1992 viene aplicándose en Primaria una disposición similar a la que ahora recoge el Real Decreto Ley 14/2012, para todas las enseñanzas.*

*Asimismo, cabe señalar que las plantillas de los centros docentes prevén un número de docentes superior al de unidades, al tiempo que el personal docente, además de su horario lectivo, también tiene un horario complementario que, entre otros cometidos, puede dedicar a cubrir a compañeros de su especialidad transitoriamente.*

*Procede tener en cuenta que desde el inicio de curso se ha realizado un total de 2914 adjudicaciones en toda la Comunidad, de las cuales 1700 corresponden a interinos para realizar sustituciones de titulares en situación de incapacidad temporal fecha 15 de octubre. A su vez se han adjudicado 1214 vacantes a interinos como consecuencia de fallecimientos, jubilaciones, matriculaciones sobrevenidas, desdoblés y otras circunstancias que han motivado la existencia de dichas vacantes.*

*Por tanto, cabe concluir que el esfuerzo que realiza la Conselleria de Educación en materia de sustituciones es muy importante, por cuanto se realizan adjudicaciones con carácter semanal para cubrir sustituciones con un presupuesto para el ejercicio 2012 de 60 millones de euros para tal fin, si bien dichas sustituciones han de materializarse una vez han transcurrido diez días lectivos desde la ausencia del titular para dar cumplimiento a lo previsto en el Real Decreto Ley citado, sin que de ello quepa inferir que el alumnado esté desatendido porque existe profesorado suficiente en los centros para cubrir las ausencias en tanto se cubre la plaza a través de la adjudicación semanal.”*

Concluida la tramitación de la queja de referencia procedemos a resolver el expediente con los datos que obran en el mismo, por lo que le ruego considere los argumentos que a continuación le expongo y que constituyen los fundamentos de la Resolución con la que concluimos.

El genérico derecho a la educación, reconocido en el artículo 27 de la Constitución Española, se integra en realidad, como ha expresado reiteradamente nuestro Tribunal Constitucional, por un haz o pluralidad de derechos, entre los que destaca, frente a todos, el derecho que se reconoce a todas las personas a recibir una prestación educacional que favorezca el libre desarrollo de la personalidad, contenido esencial -según la norma constitucional- de este derecho.

El derecho a la educación, entendido en este sentido, se ha visto sometido a un progresivo proceso histórico de consolidación y universalización a todas las capas de nuestra sociedad, de manera que la extensión del mismo ha constituido la tarea básica a la que se han enfrentado las Administraciones Públicas con competencias en la materia.

La consecución de este objetivo primario en las últimas décadas del siglo pasado, ha determinado que hoy en día la actividad de la Administración educativa no se deba centrar ya tan sólo en la prestación de un genérico servicio educativo, sino que, por el contrario y esencialmente, la actividad prestacional de los poderes públicos en este ámbito debe ir encaminada a ofrecer a los titulares de este derecho un servicio de calidad. La consecuencia de la evolución que ha experimentado la realidad social y la progresiva ampliación y mejora del sistema educativo es que los problemas de este sistema no se concentran ya en torno a la tarea de universalizar la educación básica, sino que, por el contrario, estos se sitúan -entre otros- en la necesidad de mejorar el nivel medio de los conocimientos de los alumnos.

Analizado el problema desde el prisma de la calidad de la educación, resulta innegable la extrema importancia que para la consecución de la misma adquiere la cobertura de las bajas o ausencias del profesorado.

En un sistema educativo en el cual la transmisión de conocimientos y la actividad de formación integral de los alumnos aparece estrechamente vinculado a la relación profesor-alumno, especialmente en las primeras etapas de la formación escolar, la ausencia -incluso aunque ésta sea temporal- de uno de los polos de la relación educativa así configurada, determina la interrupción inmediata del correcto proceso educativo.

El problema que plantean las bajas o ausencias continuadas del profesorado, por lo tanto, se halla estrechamente vinculado al previo y más trascendental problema de la calidad de la educación y, creemos que es desde este punto de vista desde el que debe ser analizado el mismo.

Así centrado el asunto que nos ocupa, resulta evidente que la consecución de una educación de calidad requiere, ante todo, que la vacante generada por un profesor que causa una situación de baja sea cubierta inmediatamente, de manera que –en la medida de las posibilidades organizativas- no exista un periodo de tiempo de “vacío educativo” o que, en caso de existir, ésta presente la menor duración posible.

Esta primera obligación de la Administración educativa de cobertura de las bajas o ausencias del profesorado constituye, sobre todo si se analiza desde el prisma del derecho a la educación del que son titulares los alumnos, receptores del servicio escolar, tan sólo un mínimo, pero en ningún caso, el máximo exigible a ésta en aras a la garantía de una formación integral que, mereciendo aquella calificación de excelencia, contribuya al libre desarrollo de la personalidad, contenido –no lo olvidemos- último y esencial de aquel derecho.

En este sentido, la Administración educativa no se puede contentar con garantizar tan sólo la cobertura de las bajas del profesorado, si no que en aquellos casos en los que las situaciones de baja o ausencia sean reiteradas y habituales, el esfuerzo desplegado debe ir encaminado a evitar los efectos perjudiciales que el cambio continuo del profesorado y la pérdida habitual de horas lectivas pudiera generar en la educación de los alumnos; efectos que, básicamente, se concretarían en un desarrollo curricular inarticulado y carente de la necesaria continuidad, dando lugar a problemas de adaptación del alumno a los cambios en los métodos de enseñanza propios de cada docente, en una alteración considerable del ritmo de aprendizaje, con la consiguiente desorientación de los menores y el peligro de desmotivación y, en el caso de existir, un importante riesgo de no detección o de desatención de los alumnos con necesidades educativas especiales.

Esta situación se pone de manifiesto cuando un grupo determinado de alumnos, en relación una determinada asignatura no reciben, debido a las bajas del profesorado, todas las horas lectivas que le vienen asignadas a una materia considerada como fundamental. Con estas situaciones se produce además la paradoja del agravio comparativo que sufren en su formación estos alumnos, no ya en comparación con los alumnos que acuden a otros centros educativos, públicos, privados concertados o privados), sino con los compañeros que acuden “a la clase colindante”, donde no se aprecien estas situaciones de baja.

La consecución de una educación de calidad requiere por ello, en estos casos, de la elaboración de unos programas de actuación específicos que permitan, a través de la adecuada gestión de los recursos humanos puestos a disposición de la Administración educativa, minimizar el impacto que las situaciones de baja o ausencia del profesorado pudieran producir en los alumnos. En definitiva, cuando en un centro educativo las bajas son continuas, la administración implicada, en sus distintas instancias (centro educativo, Dirección Territorial de Educación, Conselleria de Educación...) debe hallarse en condiciones de asegurar, en el marco de la discontinuidad provocada por esta situación, la mayor continuidad posible en el proceso formativo, a través de una adecuada gestión organizativa de los

recursos a su alcance (por ejemplo, encargar la sustitución siempre al mismo profesor, contratar un profesor de apoyo que cubra las bajas continuas y, por lo tanto, previsibles del profesor-tutor cuando éstas se produzcan...).

En este sentido, conviene indicar que no corresponde a esta Institución realizar la labor de suplantación de las responsabilidades que vienen atribuidas a estas administraciones, en el sentido de que es a ellas a quienes corresponde, en el marco de sus respectivas responsabilidades, adoptar las medidas organizativas que estime oportunas para paliar las deficiencias detectadas en el sistema de cobertura de las bajas docentes; asimismo, no se le escapa al Síndic de Greuges, la actual situación de la Hacienda autonómica y comprende y acata, como no podía ser de otra manera, el Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

Sin embargo, el artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, establece que “todos los centros docentes deberán reunir unos requisitos mínimos para impartir las enseñanzas con garantía de calidad...”, aclarando en su apartado segundo que “los requisitos mínimos se referirán a titulación académica del profesorado, relación numérica alumno-profesor, instalaciones docentes y deportivas y número de puestos escolares”.

A su vez, ya la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LO 1/1990, de 3 de octubre) establecía distintas previsiones directamente encaminadas a la consecución de una política eficiente de recursos humanos, diseñada en aras a la satisfacción de una educación de calidad. De este modo, su artículo 55 prescribía que “los poderes públicos prestarán una atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad y mejora de la enseñanza...”, mientras que la disposición adicional tercera de la misma aclaraba que “los poderes públicos dotarán al conjunto del sistema educativo de los recursos económicos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en la presente ley, con el fin de garantizar la consecución de los objetivos previstos...”

Por cuanto antecede y de conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, reguladora de esta Institución, formulamos a la **Conselleria de Educació** (Inspección General de Educación) la **SUGERENCIA** de que adopte cuantas medidas sean necesarias para garantizar, en los casos de bajas o ausencias continuadas y habituales del profesorado en un centro educativo determinado, el derecho a una educación de calidad de los alumnos, minimizando el impacto negativo que en ellos pudieran tener estas situaciones, como consecuencia del cambio continuo de docente y de los periodos sin docencia que dicha realidad genera.

Asimismo, de acuerdo con la normativa citada, le agradecemos nos remita en el plazo de un mes, el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación de la Recomendación que se realiza, o en su caso, las razones que estime para no aceptarla.

Para su conocimiento le hago saber, igualmente, que, a partir de la semana siguiente a la fecha en que se ha dictado la presente resolución, ésta se insertará en la página Web de la Institución.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'José Cholbi Diego', with a long horizontal stroke extending to the left.

José Cholbi Diego  
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana