

Senyoria,

Acusem recepció de la seua última comunicació, per la que ens informa sobre la queixa de referència, promoguda pel Sr. (...).

Com coneix, en el seu escrit de queixa l'interessat ens indicava que el dia 8 d'abril del 2004 va presentar dos escrits davant l'Ajuntament d'Algemesí en el que denunciava algunes irregularitats que, segons la seua opinió, s'estaven produint en el centre d'Educació Infantil "Mare de Déu del Pilar" d'eixa localitat. Atés que després de quasi un mes no va obtindre cap tipus de resposta ni oral ni escrita, va interposar altres dos instàncies, el 4 de maig, davant dels serveis territorials d'Educació de València, sol·licitant la intervenció dels serveis d'inspecció en l'assumpte plantejat. Segons assenyalava l'interessat, tampoc en esta ocasió va obtindre cap resposta.

El dia 26 de maig del 2004, davant d'altres irregularitats apreciades en el funcionament de l'escola, va presentar un nou escrit davant l'Ajuntament, el qual tampoc no l'havien contestat a la data de presentació de la queixa. Igual que va fer amb anterioritat, va elevar este escrit als serveis d'Inspecció educativa.

Considerant que la queixa reunia els requisits exigits per la Llei reguladora d'esta Institució, la mateixa va ser admesa a tràmit. En este sentit i amb l'objecte de contrastar l'escrit de queixa, vam sol·licitar informe a l'Ajuntament d'Algemesí.

En la comunicació rebuda, l'Administració implicada ens informa que el Sr. (...) ha sigut rebut diverses vegades pel secretari de l'alcaldia, col·laboradors de l'àrea d'educació i funcionaris destinats al departament municipal d'educació.

En relació amb el fons plantejat en les distintes instàncies, el consistori municipal ens indica que l'Ajuntament d'Algemesí és titular de tres escoles infantils: l'escola Infantil "Mestre Lozano", en la que funcionen tres unitats escolars, amb quatre professionals contractats; l'escola "Els Xiquets", que compta amb dos unitats en funcionament i tres professionals destinats i l'escola "Verge del Pilar", que disposa d'una unitat escolar en funcionament i un professional destinat.

Pel que fa referència a la dotació de personal, l'Ajuntament indica que el centre en qüestió posseïx una autorització administrativa com a centre incomplet de dos unitats, encara que tan sols una d'elles es troba en funcionament, a causa de l'escassa població infantil del barri.

Les normes que regulen les escoles infantils indiquen que estos centres hauran de comptar amb un educador més que el nombre d'unitats en funcionament. D'acord amb això, el centre "Verge del Pilar" hauria de comptar amb dos educadors. No obstant això, i a causa de la reduïda grandària del centre, el Consistori ens indica que esta previsió "és difícil d'aplicar", a causa de problemes pressupostaris.

Pel que fa al Consell Escolar del centre, l'Ajuntament indica que la norma que establia la seua obligatorietat ha sigut derogada per la Llei Orgànica 10/2002. Esta norma, s'argumenta, no considera a les escoles municipals com a centres docents,

sinó com a centres d'educació preescolar. Davant d'este buit legislatiu, l'Administració escolar havia elevat consulta a la Conselleria d'Educació, estant a l'espera de rebre una contestació respecte d'això en el moment d'emetre l'informe.

Sobre l'assumpte de la ràtio d'alumnes per aula, i davant del buit legislatiu creat amb l'aplicació del Reial Decret 1537/2003, l'Ajuntament continuava aplicant les ràtios establides en l'antic i derogat Reial Decret 1004/1991.

Rebut l'informe, el vam traslladar al promotor de la queixa a fi de que, si ho considerava oportú, presentara escrit d'al·legacions, com així ho va fer, ratificant íntegrament el seu escrit inicial.

En el present expedient de queixa es plantegen bàsicament quatre qüestions:

- a) Compliment de l'obligació de resoldre expressament les peticions dels ciutadans, d'acord amb allò que s'ha previngut en l'article 42 de la Llei 30/1992, de 26 de Novembre, de Règim jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment d'Administratiu Comú.
- b) Compliment de les disposicions vigents en matèria de dotació d'educadors en l'escola municipal d'Educació Infantil "Verge del Pilar".
- c) Compliment de les previsions legals en relació amb la constitució i funcionament del Consell Escolar del Centre.
- d) Compliment de les ràtios aplicables d'alumne per aula en este tipus de centres.

a) En relació amb la primera de les qüestions apuntades, i d'acord amb els documents obrants en l'expedient de queixa, l'interessat va presentar davant de l'Ajuntament d'Algemesí diversos escrits en relació amb determinats assumptes, referents a l'Escola Infantil "Verge del Pilar". A pesar d'haver transcorregut un temps raonable des de la seua presentació, encara no ha rebut contestació escrita als mateixos.

En este sentit, convé recordar que l'article 42 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre imposa a les Administracions públiques el deure de resoldre de manera expressa les peticions formulades pels ciutadans. D'acord amb esta norma, el termini màxim atorgat per a la resolució d'estes peticions serà, com a regla general, de tres mesos.

En conseqüència, en el present supòsit ha de concloure's que l'Ajuntament d'Algemesí va incomplir en este supòsit la seua obligació de resoldre expressament les peticions dels interessats dins dels terminis temporals establits legalment.

Des d'este punt de vista, la contestació merament verbal de les qüestions plantejades per l'interessat no satisfà adequadament el compliment d'esta obligació, alhora que és necessari l'existència d'una resolució expressa, dotada de la suficient constància, que permeta al ciutadà, en cas de discrepància amb la solució aportada per l'administració, exercir els mecanismes impugnatoris fonamentats en Dret.

Per tot això, resulta evident que, incomplert per part de l'Administració afectada el termini per a dictar una resolució expressa, van operar els efectes del silenci administratiu.

En relació amb la no contestació dels escrits presentats per l'interessat, hem de recordar que l'article 42.2 de la Llei 30/1992, de 26 de desembre, de Règim Jurídic i Procediment Administratiu Comú, i la seua modificació posterior continguda en la Llei 4/1999 de 13 de gener, estableix que: “el termini màxim per a resoldre les sol·licituds que es formulen pels interessats serà el que resulte de la tramitació del procediment aplicable en cada cas. Quan la norma de procediment no fixe terminis, el termini màxim de resolució serà de 3 mesos”.

El dret a obtindre una resolució sobre allò demanat a l'Administració imposa a esta un termini màxim per a resoldre, a fi d'evitar esperes interminables del ciutadà, sota pena d'aplicar regles del silenci positiu o negatiu. Clarament ho formula l'exposició de motius de l'esmentada Llei “el silenci administratiu, positiu o negatiu, no ha de ser instituït jurídic normal, sinó la garantia que impedisca que els drets dels particulars es buiden de contingut quan la seua Administració no atenga eficaçment i amb celeritat deguda les funcions per a les que s'ha organitzat”.

L'Administració està obligada a respondre al ciutadà que acudix a ella, no donant més del que pot i ha de fer, però tampoc menys del que raonablement pot esperar-se, i el mínim que ha d'oferir al ciutadà és una resposta directa, ràpida, exacta i legal. Estem, per tant, davant d'una de les manifestacions legislatives del dret a obtindre una resolució expressa dins de termini.

L'obligació administrativa de complir escrupolosament amb les normes que regixen els procediments, tenint cura al màxim de tots els tràmits que constitueixen l'expedient, dimana directament del mandat constitucional de l'article 103 d'una Administració eficaç que servix amb objectivitat als interessos generals i que actua amb sotmetiment ple a la Llei i al Dret, sotmetiment que s'articula per mitjà de la subjecció de l'actuació pública al procediment administratiu establert per la Llei i segons els principis garantits per la Constitució espanyola en l'article 9.3.

b) En relació amb la segona de les qüestions apuntades per l'interessat, relativa a la dotació de personal de l'Escola Infantil “Verge del Pilar”, hem de recordar que esta Escola Municipal va ser creada mitjançant, i troba el seu règim jurídic de funcionament en, el Conveni subscrit per la Generalitat Valenciana i l'Ajuntament d'Algemesí.

D'acord amb tal Conveni regulador, el titular de l'Escola Municipal que es creava assumia, entre d'altres, l'obligació de complir els requisits establerts en el Reial Decret 1004/91, de 14 de Juny, pel qual s'establixen els requisits mínims dels centres que impartsquen ensenyança de règim general.

Este Reial Decret, com és sabut, preceptua en l'article 15, apartat primer, que els centres que impartsquen exclusivament el primer cicle d'Educació Infantil hauran de comptar amb personal qualificat en nombre igual al d'unitats de funcionament, més u. Açò es troba d'acord amb allò que s'ha manifestat en el preàmbul d'esta norma, en el que s'indicava que la Direcció Territorial de la Conselleria

d'Educació a València havia emés proposta favorable per a la creació del centre a la vista del compromís de l'Ajuntament d'Algemesí “de dotar al centre del personal suficient amb titulació adequada”.

D'acord amb esta norma, per tant, l'Escola Municipal “Verge del Pilar” al comptar amb una unitat, hauria d'estar dotat amb dos professionals qualificats. No obstant això, el nombre de professionals és d'un, amb la qual cosa s'aprecia l'incompliment d'este primer requisit establert pel Conveni regulador d'este centre educatiu.

L'Administració implicada al·lega en el seu informe, bàsicament, que este incompliment és degut, essencialment, a la dificultat de complir esta previsió per motius fonamentalment pressupostaris.

Esta al·legació no pot ser acceptada, ja que el Conveni Regulador anteriorment esmentat és clar a l'hora d'establir que “correspon al titular de l'Escola d'Educació Infantil de primer cicle la dotació pressupostària necessària per als gastos derivats del personal docent i no docent...”. És a dir, en el Conveni que va donar lloc a la creació del centre educatiu l'Ajuntament d'Algemesí es va comprometre a complir els requisits fixats per la legislació sobre condicions mínimes dels centres escolars i a dotar pressupostàriament al mateix per al seu compliment, motiu pel qual, amb posterioritat, no cal al·legar l'existència de dificultats econòmiques per a complir aquells requisits convencionalment assumits que, a més, no fan sinó expressar una sèrie de condicions educatives considerades, no com desitjables o màximes, sinó com simplement mínimes per a la satisfacció d'una educació de qualitat.

c) En el present expedient de queixa es plantejava, tanmateix, l'adequat compliment de les previsions legals en relació amb la constitució i funcionament del Consell Escolar del Centre.

En relació amb este assumpte, el Conveni de creació del centre educatiu és clar a l'establir en la seua clàusula quinta que el titular de l'Escola comprometia a “complir el que estableix sobre òrgans de govern dels centres públics, en el títol segon de la Llei Orgànica 9/1995, de 20 de novembre, de la Participació, l'avaluació i el govern dels centres docents”.

Al·lega en el seu informe l'administració implicada que la nova Llei 10/2002, de qualitat de l'Educació ha procedit a derogar aquella norma i que, no considerant centres docents a les escoles municipals, no consta la normativa a aplicar en estes hipòtesis.

Esta Institució considera, no obstant, que esta argumentació no pot ser compartida, bàsicament pels següents motius.

L'article 27 de la Constitució espanyola, al regular els distints aspectes que integren el dret a l'educació, reconeix expressament el dret dels professors, pares i alumnes d'intervindre en el control i gestió de tots els centres públics sostinguts per l'Administració amb fons públics, en els termes que la Llei estableix.

Seguint este mandat constitucional, primer la Llei Orgànica 8/1995, de 3 de Juliol, reguladora del Dret a l'Educació i després, la Llei 9/1995, de 20 de novembre, de

participació, avaluació i govern dels centres docents, van vindre a desenvolupar legislativament el sistema de participació d'estos col·lectius en el govern i control dels centres docents, que resultava instrumentada bàsicament a través del denominat Consell Escolar.

En desplegament de les previsions contingudes en esta última norma, la pròpia Generalitat Valenciana va aprovar i va promulgar el Decret 233/1997, de 2 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament Orgànic i Funcional de les Escoles d'Educació Infantil i dels col·legis d'Educació Primària.

Este conjunt de normes integren, per tant, el marc normatiu de desenvolupament d'aquell dret de participació constitucionalment reconegut.

El Conveni subscrit entre la Generalitat Valenciana i l'Ajuntament d'Algemesí, afí a la creació de l'Escola Municipal "Verge del Pilar", reconeix este dret de participació, remetent per a fer efectiu el seu gaudi, a la normativa vigent en aquell moment.

En el present expedient de queixa es planteja la situació provocada com a conseqüència de la derogació d'una de les normes de desplegament d'este dret, al qual es feia expressa referència en el conveni de creació de l'Escola.

En el seu informe inicial, l'Administració implicada considera que la derogació de la norma de referència del Conveni (la Llei 9/1995, de 20 de novembre, de participació, avaluació i govern dels centres docents) determina que existisca una absència de regulació i, per tant, la necessitat d'un aclariment per part de l'administració educativa sobre les decisions i mesures a adoptar.

No obstant això, en el present supòsit no podem acceptar que ens trobem davant d'un buit legal, sinó més senzillament davant d'un supòsit de substitució de la normativa de referència.

En efecte, la LOCE va vindre a derogar la Llei 9/1995 que amb anterioritat desenvolupava les condicions d'exercici d'aquell dret constitucional. En este sentit, d'altra banda, el contingut de la normativa de referència continua sent substancialment idèntic, havent-se modificat tan sols aspectes que han de merèixer una consideració d'aspectes secundaris.

En este context, hem de considerar que no hi ha una especial dificultat a considerar que la referència que el Conveni realitza a la normativa anteriorment vigent ve feta ara a la normativa directament continguda en la LOCE, tot això a fi a permetre l'exercici d'un dret reconegut constitucionalment.

Prova d'això és que la modificació de la normativa estatal de base no ha suposat una modificació de les normativa autonòmica anteriorment vigent, que continua estant en vigor i per tant, sent plenament aplicable.

Per tot això, no pot acceptar-se l'argumentació realitzada per e Ajuntament, alhora que l'adequada promoció del dret a l'educació podria haver-se salvat i exigia per això, la constitució de l'oportú Consell Escolar, d'acord amb la nova normativa

que, per substitució de la referida en el conveni, ha d'entendre's directament aplicable.

d) Finalment, en el que fa referència a la ràtio d'alumnes per aula, es planteja la situació de buit legal que l'aprovació del Reial Decret 1583/2003 ha generat, al no regular la concreta relació que ha d'haver-hi entre dos paràmetres en este tipus de centre educatiu.

Sobre esta qüestió ja va tindre oportunitat de manifestar-se esta Institució recentment, al fil d'una queixa presentada per un ciutadà sobre el mateix assumpte.

En aquell moment, i en relació amb este punt (ràtio d'alumnes per aula), vam constatar com, efectivament, l'entrada en vigor d'este nou Reial Decret havia generat una situació de buit legislatiu, al derogar el Reial Decret 1004/1991, de 14 de Juny, que dotava de cobertura legal al criteri emprat per la Conselleria d'Educació. En este sentit, vam resenyar esta situació i vam recomanar a la Conselleria la ràpida resolució d'esta situació de llacuna legislativa.

No obstant això, l'aplicació supletòria i provisional, per part de l'Ajuntament d'Algemesí, de la normativa vigent anteriorment, no pot ser censurada, ja que suposa el recurs a criteris racionals, i per tant, raonables, en tant que s'aclarix la situació legislativa i els criteris a aplicar.

Per quant antecedix i de conformitat amb el que preveu l'article 29 de la Llei de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de desembre, reguladora d'esta Institució, formulem a l'Ajuntament d'Algemesí la Recomanació que, en situacions com l'analitzada, extreme al màxim l'observança dels deures legals que s'extrauen de l'article 42 de la Llei 30/1992, de 26 de Novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú.

Així mateix, formulem a eixa Administració la Recomanació que adopte quantes mesures organitzatives i pressupostàries siguen necessàries per a assegurar l'adequat compliment de les obligacions derivades del Conveni subscrit amb la Conselleria d'Educació per a la creació de l'Escola Municipal "Verge del Pilar", i en especial, les referents a dotació de professionals i constitució de l'oportú Consell Escolar.

Així mateix, d'acord amb la normativa citada, li agraïm ens remeta en el termini d'un mes, el preceptiu informe en el qual ens manifeste l'acceptació del Suggeriment que es realitza, o si escau, les raons que estime per a no acceptar-la.

Transcorregut el termini d'un mes, a què es fa referència en el paràgraf anterior, la present resolució serà inclosa en la pàgina Web de la Institució.

Agraint per endavant la remissió del que li hem sol·licitat, li saluda atentament,

Bernardo del Rosal Blasco
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana