

Sr. Director:

Acusamos recibo de su última comunicación, por la que nos informa sobre la queja de referencia, promovida ante esta Institución por Dña. (...).

Como conoce, en su escrito de queja la interesada sustancialmente denunciaba la pérdida de numerosas horas de clase en el IES "Figueras Pacheco", como consecuencia de distintas bajas laborales de profesores, causadas por incapacidad transitoria. En concreto, y en la documentación que adjuntaba la interesada, se hacía referencia a la pérdida, en el presente curso académico, a fechas de presentación del escrito de queja, de más de 599 horas de clase. A ello se sumaban las 3995 horas pérdidas el curso anterior.

En su escrito de queja, la interesada señalaba que este problema no era exclusivo del citado centro educativo, siendo un problema que, en realidad, guardaba más bien relación con el procedimiento que se sigue, por parte de la Conselleria de Cultura, Educación y Deporte en la cobertura por profesores sustitutos, de las bajas causadas por los profesores.

Considerando que la queja reunía los requisitos exigidos por la Ley reguladora de esta Institución, la misma fue admitida a trámite. En este sentido y con el objeto de contrastar el escrito de queja, solicitamos informe a la Dirección Territorial de la Conselleria de Cultura, Educación y Deporte en Alicante. De la comunicación recibida se deduce que el procedimiento de sustituciones por incapacidad transitoria se tramita de la siguiente manera:

Una vez recibidas las bajas por enfermedad, que los funcionarios presentan a la dirección del centro donde prestan sus servicios, se procede por parte de la Unidad Médica a la verificación y concesión en su caso de la correspondiente licencia, conforme se establece en el art. 69 del Decreto 315/1964 (B.O.E., de 15 de febrero).

A partir de ese momento por parte de la Sección de Personal se realizan los trámites necesarios para la cobertura de la sustitución, convocando al profesorado que forma parte de la bolsa de trabajo y que se corresponde con la asignatura que desempeña el titular del puesto, mediante el uso de convocatoria oficial (telegrama a cada uno de los profesores convocados).

El tiempo invertido hasta que la baja se cubre varía en función de las distintas situaciones que se pueden producir ante la convocatoria realizada, bien por que el profesor convocado esté en disposición o no de aceptar el puesto ofertado, bien por que no acuda al llamamiento realizado, dándose el caso de realizar varias convocatorias para la cobertura de un puesto de trabajo.

En escritos posteriores de la interesada, se indica a esta Institución que el número pérdidas y no recuperadas por los alumnos en el presente curso académico asciende, a fecha de 31 de Enero de 2005, a 2096 horas lectivas.

Recibido el informe, le dimos traslado del mismo al promotor de la queja al objeto de que, si lo consideraba oportuno, presentase escrito de alegaciones, como así hizo, ratificando íntegramente su escrito inicial.

Pudiendo no ser la actuación descrita lo suficientemente respetuosa con los derechos de la promotora de la queja, le ruego que considere los argumentos que, como fundamento de la Sugerencia con la que concluimos, a continuación le expongo:

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 deba ir encaminada a ofrecer a los titulares de este derecho un servicio de calidad. Como indica en este sentido la propia Ley Orgánica de Calidad de la Enseñanza (LO 10/2002, de 23 de diciembre; en adelante, LOCE), 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 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 el 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. Desde este punto de vista, la actuación administrativa en este supuesto no puede ser objeto de reproche, pues como indica la Dirección Territorial, las bajas fueron cubiertas a través de los medios existentes al efecto.

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 del mismo y, en el caso de existir, un importante riesgo de no detección o de desatención de los alumnos con necesidades educativas especiales.

Como señala la interesada en su escrito de alegaciones, 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, más que un 10% de las horas lectivas que le vienen asignadas a una materia considerada como fundamental en el plan de estudios (en el caso planteado, física y química). 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 de un determinado profesor 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; al Síndic de Greuges, por el contrario, le compete poner de manifiesto de la existencia de una actuación pública irregular, no respetuosa con el derecho a la educación de los menores escolarizados en el IES “Figueras Pacheco” e instar, detectadas estas disfunciones, a la Administración a que arbitre los mecanismos legales y organizativos tendentes a solucionarlos.

Compartiendo esta línea de pensamiento, 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...”

Asimismo, la prestación de una educación de calidad, y las políticas que de la asunción de este objetivo se derivan para la Administración Educativa, encuentran una plasmación directa en la legislación vigente, que vincula e inspira inmediatamente la actuación de los poderes públicos en materia educativa. De esta forma, el artículo 67 de la LOCE, establece taxativamente que “los centros estarán dotados del personal y de los recursos educativos y materiales necesarios para garantizar una educación de calidad”. Por su parte, y en el caso de los centros públicos, la LOCE atribuye al director del centro (artículo 79, letra K) la competencia para “promover planes de mejora de la calidad del centro...” y a la Administración educativa el mandato de favorecer “el ejercicio de la función directiva en los centros docentes, mediante la adopción de medidas que permitan

mejorar la actuación de los equipos directivos en relación con el personal...”. Por su parte, y en sintonía con estas disposiciones, el Decreto 233/1997, de 2 de septiembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria, establece en su artículo 9 la obligación de los órganos directivos de estos centros de velar “por la calidad de la enseñanza”.

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 Cultura, Educación y Deporte, la Recomendación 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.

Agradeciendo por anticipado la remisión de lo interesado, le saluda atentamente,

Bernardo del Rosal Blasco
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana