



Resolución 2022R-1671-20 del Ararteko, de 8 de septiembre de 2022, que recomienda al Departamento de Educación del Gobierno Vasco que resuelva de manera expresa y motivada, siguiendo el procedimiento establecido y en un plazo máximo de tres meses, dos solicitudes de modificación de los requisitos de acceso a la lista de sustituciones docentes y el consiguiente acceso de las personas interesadas.

Antecedentes

- 1.1. Una persona (...) solicitó el amparo del Ararteko con relación a una actuación del Departamento de Educación del Gobierno Vasco en materia de gestión de la lista de personas candidatas a cubrir necesidades temporales de personal docente no universitario en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En concreto, esta persona se mostraba disconforme con el hecho de que la titulación de la que dispone (Ingeniería en Electrónica por la Facultad de Ciencia y Tecnología de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea) estuviera calificada con afinidad 2 a los efectos de acceso a la lista para desarrollar funciones docentes en la especialidad de Física y Química.

Según señalaba el escrito de queja, en el año 2020 se modificó la consideración de otras titulaciones en cuanto a su capacitación para el acceso a especialidades¹, y, entre ellas, la de Grado en Ingeniería Electrónica, que como consecuencia de esa actuación, paso a disponer de afinidad 1 para Física y Química. No fue el caso de la titulación que esta persona alegaba, cuya consideración permaneció invariable.

En su opinión, esa decisión no había tenido en cuenta las características propias de la Ingeniería en Electrónica, en tanto, por una parte, se trataba del antecedente inmediato del Grado en Ingeniería Electrónica, que vino a sustituir a aquel y al que ahora se había reconocido una mejor afinidad, y, por otra parte, porque, además, su plan de estudios proporcionaba una relevante formación en la materia, dado que en él se cursaba por completo el primer ciclo de Física.

¹ Resolución de 2 de marzo de 2020, del director de Gestión de Personal, que modifica el Anexo III «Tablas de titulaciones y especialidades» de la Orden de 27 de agosto de 2012, de la consejera de Educación, Universidades e Investigación, por la que se aprueba la normativa sobre gestión de la lista de candidatos y candidatas para la cobertura de necesidades temporales de personal docente en centros públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco.





Esta persona aseguraba que en ese mismo año había solicitado expresamente que su título fuera también calificado con afinidad 1 para la especialidad de Física y Química, sin que hasta la fecha le hubiera sido ofrecida una respuesta expresa.

1.2. El Ararteko solicitó conocer la opinión motivada del Departamento de Educación sobre el asunto.

Ese departamento manifestó que, no obstante ser la Ingeniería en Electrónica el antecedente inmediato del Grado en Ingeniería Electrónica, era preciso que fuera sometido al procedimiento previsto en la normativa reguladora de la materia² para modificar el anexo de relación entre titulaciones académicas y especialidades docentes, y que lo examinara la comisión constituida a tal efecto. El informe remitido finalizaba exponiendo lo siguiente:

“Por último, cabe añadir, que la petición presentada por (...), será evaluada junto con otras, en las próximas reuniones de la Comisión y seguirá la vía de tramitación mencionada en el primer párrafo del presente informe con el objetivo de recoger en una resolución las modificaciones a la tabla de titulaciones del Anexo III.”

1.3. Un tiempo más tarde, el Ararteko tuvo ocasión de conocer la publicación de la Resolución de 3 de marzo de 2021, de la directora de Gestión de Personal³, que recogía las modificaciones de titulaciones que iban a tener efecto a partir del curso académico 2021-2022, y en la que no se incluyó, sin embargo, mención alguna al título de Ingeniería en Electrónica.

Esa circunstancia llevó a esta institución a interesarse nuevamente sobre la situación en la que se encontraba la pretensión que había fundamentado la queja. Nuestro escrito hacía referencia a la tramitación de expedientes anteriores, en los que el Ararteko ya se había pronunciado sobre el procedimiento de análisis y resolución de las solicitudes relativas a la consideración de las titulaciones académicas para el acceso a las

² Normativa sobre gestión de la lista de candidatos y candidatas para la cobertura de necesidades temporales de personal docente en centros públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobada mediante Orden de 27 de agosto de 2012, de la consejera de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco.

³ Resolución de 3 de marzo de 2021, de la Directora de Gestión de Personal que modifica el Anexo III «Tablas de titulaciones y especialidades» de la Orden de 27 de agosto de 2012, de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, por la que se aprueba la normativa sobre gestión de la lista de candidatos y candidatas para la cobertura de necesidades temporales de personal docente en centros públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco.



especialidades docentes, como el que dio lugar a la Resolución de 3 de marzo de 2020⁴.

El escrito incidía en la necesidad de que tales solicitudes sean resueltas de manera expresa, motivada e individualizada mediante un instrumento que se notifique a cada una de las personas que las hubieran presentado, de forma que estas puedan conocer la posición que la administración educativa mantiene en torno a la idoneidad de la titulación que alegan para impartir especialidades docentes no universitarias y los argumentos que la sustentan, y, en consecuencia, puedan defender sus derechos e intereses legítimos con todas las garantías formales y materiales que el ordenamiento les otorga.

En esa línea, el Ararteko precisaba que si la solicitud que dio origen a la queja había resultado desestimada, no era suficiente la publicación de una resolución general sobre modificación de las titulaciones habilitantes como la mencionada en el inicio de este apartado, sino que se debería haber notificado esa decisión de forma expresa.

No obstante, para el caso de que no se hubiera desestimado la solicitud, esta institución solicitó al Departamento de Educación que le comunicara cuáles eran sus previsiones de actuación al respecto de la determinación de la idoneidad de la titulación y el ámbito temporal en que esta se llevaría a cabo.

Tras un requerimiento adicional motivado por la falta de respuesta en plazo, tuvo entrada un nuevo informe en el que la administración educativa describía el procedimiento previsto en la normativa para modificar el anexo de relación entre titulaciones y especialidades docentes, manifestaba que durante el tiempo de tramitación de este expediente de queja se habían analizado algunas titulaciones e introducido modificaciones en dicho anexo, y finalizaba de este modo:

“No obstante la titulación de (...) no ha sido objeto de análisis por parte de la Comisión en las reuniones de este último año, por lo que no se le remitió comunicación alguna.

Por último, cabe añadir que, atendiendo a criterios organizativos del propio Departamento de Educación, la Comisión reanudará las reuniones en el próximo curso escolar a fin de continuar analizando nuevas titulaciones a incorporar.”

⁴ Resolución de 3 de marzo de 2020, por la que el Ararteko recomienda al Departamento de Educación del Gobierno Vasco que arbitre los medios necesarios para analizar y resolver de forma fundamentada, expresa y dentro de un plazo razonable, las solicitudes de inclusión de titulaciones en la tabla que regula el acceso a especialidades docentes por parte de las personas que integran la lista de candidatos y candidatas para la cobertura de necesidades temporales.

Disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/resolucion-2020r-869-19-del-ararteko-de-3-de-marzo-de-2020>



1.4. Si bien esa respuesta no concretaba el momento en el que fueran a celebrarse las reuniones de la comisión encargada de la materia, con motivo de la tramitación de otro expediente de queja el Departamento de Educación comunicó a esta institución que dicha comisión sería convocada *“en los próximos meses de marzo/abril de 2022”*, previéndose igualmente que el resultado de sus trabajos se publicaría de manera oficial con anterioridad al comienzo del siguiente proceso de rebaremación.

Por ese razón, el Ararteko remitió un tercer escrito, en el que expresaba su confianza en que la pretensión que había dado origen a esta queja sería objeto del correspondiente análisis que valorara y resolviera de manera motivada la idoneidad de la titulación de Ingeniería en Electrónica para impartir especialidades docentes no universitarias, y solicitaba información sobre si tal análisis se había efectuado o iba a efectuarse en el marco de esas reuniones de la comisión.

En esta ocasión, el Departamento de Educación respondió explicando que la comisión se había reunido una vez a principios de abril de 2022, y que no había analizado la solicitud que había motivado esta queja. Así, señalaba,

“La Comisión, en dicha reunión no analizó la titulación de (...). Habida cuenta el volumen de titulaciones a analizar, dicha Comisión seguirá reuniéndose y en cuanto sea analizado el título objeto de este expediente, se informará a (...) del resultado.”

1.5. Una vez más, el Ararteko volvió a dirigirse al Departamento de Educación por medio de un escrito en el que, además de incluir los hitos principales de la tramitación del expediente, se incidía de manera especial en el notable retraso que acumulaba la resolución de la pretensión de la persona promotora de la queja, ya que transcurridos casi dos años desde su primera formulación, y aun después de la reiterada intervención de esta institución, no existía todavía ni siquiera un horizonte temporal de posible actuación.

En ese sentido, se ponía de manifiesto que, a la vista de lo expresado en el último informe recibido, el Ararteko no podía deducir si, una vez celebrada la primera reunión en el mes de abril de 2022, la comisión iba a seguir reuniéndose en breve y con la regularidad que demanda la necesidad de dar respuesta a las solicitudes formuladas por las personas interesadas, ni tampoco disponía de previsión alguna sobre el plazo concreto en el que la solicitud sería resuelta de forma expresa y motivada.





El escrito incluía también una mención a la reiterada posición del Ararteko en torno a los graves efectos derivados de prácticas como la demora injustificada en la tramitación de los procedimientos administrativos o el empleo del silencio ante solicitudes y recursos de las personas interesadas.

Por último, solicitaba al Departamento de Educación que informara a esta institución de las fechas previstas para las reuniones de la comisión y de si en alguna de ellas se iba a abordar el estudio de la pretensión que había dado origen a la queja.

La administración educativa contestó a todo ello mediante el envío de un informe redactado en estos términos:

“Tal y como se señaló en el informe de 12 de abril de 2022, se prevé que la Comisión siga reuniéndose para analizar nuevas titulaciones que puedan dar acceso a listas de candidatos a sustituciones.

No obstante, la realización de la siguiente reunión depende de los criterios organizativos y la carga de trabajo del propio Departamento de Educación, por lo que a día de hoy no podemos especificar una fecha exacta.

Habiendo considerado el caso de (...), desde la Dirección de Gestión de Personal se propondrá la inclusión en el orden del día de la próxima reunión de la Comisión.”

2. **2.1.** Por otra parte, mientras se examinaba el expediente al que se refieren los párrafos anteriores, otra persona (...) requirió la intervención del Ararteko acerca de la consideración de su titulación académica para acceder a funciones docentes.

Según afirmaba, disponía del título de Grado en Asistencia de Dirección – Management Assistance por la Universidad de Navarra, así como del Máster Universitario en Formación del Profesorado. Sin embargo, el hecho de que dicha titulación no se encontrara recogida en el anexo de relación entre títulos y especialidades docentes le impedía acceder tanto a puestos docentes de la red pública como a los de los centros privados concertados.

Por esa razón, con fecha de 4 de junio de 2020 había solicitado que su titulación fuera admitida en relación con diversas especialidades. En concreto, Economía, Matemáticas, Formación y Orientación laboral, Administración de empresas, Organización y Gestión comercial, Procesos de gestión administrativa y Procesos comerciales.





Al no recibir respuesta alguna, el 1 de julio de 2021 reiteró su pretensión por medio de un nuevo escrito en el que ampliaba los argumentos que anteriormente le habían servido de fundamento, incluyendo una referencia tanto a los requisitos de acceso a la docencia exigidos en el Real Decreto 860/2010, de 2 de julio⁵, y que, según aseguraba, eran cumplidos por la titulación de la que dispone, como al catálogo de titulaciones requeridas para el desempeño de puestos docentes en otras comunidades.

En esta ocasión, recibió un mensaje del Departamento de Educación, en el que se le comunicaba que la comisión encargada de llevar a cabo la valoración de las solicitudes existentes no había llegado a analizar la suya y que la documentación adicional se acumularía a la solicitud inicial.

2.2. El Ararteko envió un escrito al Departamento de Educación en el que se refería igualmente al estudio de expedientes anteriores y a documentos como la Resolución de 3 de marzo de 2020, antes aludida.

El escrito reparaba en las previsiones temporales establecidas en la normativa reguladora de la gestión de la lista, según las cuales, la inclusión de nuevas titulaciones puede llevarse a cabo a lo largo del curso escolar, y, en especial, antes del comienzo de cada proceso de rebaremación, disponiéndose, además, que el listado de equivalencias relativo a titulaciones de universidades de fuera de la Comunidad Autónoma Vasca se publicará antes del comienzo de cada rebaremación.

En este caso, aun habiendo transcurrido al menos un proceso completo de rebaremación desde que la persona promotora de la queja había formulado su solicitud, esta no había sido examinada, aun cuando, además, las especialidades a las que se refería se mantenían abiertas de forma permanente, lo que, a juicio de esta institución, obligaba a abordar su resolución sin mayor demora.

En consecuencia, el Ararteko solicitó información sobre las perspectivas de actuación al respecto de esta solicitud y sobre la previsión temporal en la que se fuera a ofrecer a esta persona una respuesta expresa y fundamentada.

La falta de contestación en plazo obligó a esta institución a emitir un requerimiento adicional, que finalmente fue cumplimentado por medio de un

⁵ Real Decreto 860/2010, de 2 de julio, por el que se regulan las condiciones de formación inicial del profesorado de los centros privados para ejercer la docencia en las enseñanzas de educación secundaria obligatoria o de bachillerato.





informe en el que el Departamento de Educación mencionaba la posibilidad de acceder a las listas de cualquier especialidad docente mediante la participación en los respectivos procesos selectivos convocados para el ingreso en los cuerpos docentes.

Por otra parte, y de igual forma que en el caso anteriormente descrito, el informe se refería al procedimiento de incorporación de nuevas titulaciones al anexo de relación entre títulos y especialidades docentes y manifestaba que:

“Teniendo en cuenta los diversos procesos en los que se encuentra inmersa la Dirección de Gestión de Personal y la carga de trabajo que ello conlleva, no es posible precisar en estos momentos, una fecha aproximada en la que se llevará a cabo dicho análisis.”

2.3. A continuación, y habiendo conocido, tal y como se ha detallado más arriba, que la comisión encargada de esta materia sería convocada en los meses de marzo/abril de 2022, y que el resultado de sus trabajos se iba a publicar de manera oficial con anterioridad al comienzo del siguiente proceso de rebaremación, el Ararteko envió un nuevo escrito al Departamento de Educación para manifestarle que entendía que en esta ocasión la pretensión que fundamentaba esta segunda queja habría de ser objeto de análisis, y resuelta, finalmente, de manera motivada.

El informe de respuesta del Departamento de Educación reproducía lo expuesto en el que envió en el expediente de queja mencionado más arriba. Así, señalaba que la comisión había realizado una reunión a principios de abril de 2022 y que en ella no se había analizado esta solicitud, y manifestaba igualmente que,

“Habida cuenta el volumen de titulaciones a analizar, dicha Comisión seguirá reuniéndose y en cuanto sea analizado el título objeto de este expediente, se informará a (...) del resultado.”

2.4. También en este caso el Ararteko se dirigió de nuevo al Departamento de Educación para poner de manifiesto el notable retraso que había experimentado la resolución de la pretensión de la persona promotora de la queja (casi dos años desde su primera formulación), y que, aun siendo objeto de un expediente de queja, tampoco disponía todavía de una previsión temporal acerca de su examen.

Nuestro escrito incidía también en la imposibilidad de deducir, a la vista de la información enviada, si la comisión iba a seguir reuniéndose con la regularidad necesaria para analizar las solicitudes formuladas por las personas





interesadas, o de alcanzar conclusión alguna sobre el plazo concreto en el que la solicitud sería resuelta de forma expresa y motivada.

Finalmente, y tras mencionar la posición del Ararteko acerca del silencio administrativo y la demora injustificada en la tramitación de los procedimientos, esta institución solicitaba información sobre las fechas previstas para las reuniones de la comisión y sobre si en alguna de ellas se incluiría el estudio de esta pretensión.

El informe de respuesta de la administración educativa dio traslado a esta institución de los mismos argumentos que los anteriormente referidos; en concreto, los siguientes:

- Que se prevé que la comisión siga reuniéndose para analizar nuevas titulaciones.
- Que la realización de la siguiente reunión depende de los criterios organizativos y la carga de trabajo del propio departamento, por lo que no es posible especificar una fecha exacta.
- Que se propondrá la inclusión de este caso en el orden del día de la próxima reunión.

Consideraciones

1. Como ya se ha descrito en los antecedentes de esta resolución, el Ararteko se ha pronunciado de manera reiterada en relación con los graves efectos que a la ciudadanía ocasionan prácticas que en ocasiones desarrollan las administraciones públicas como la demora injustificada en la tramitación de los procedimientos administrativos o el recurso al silencio ante solicitudes y recursos presentados por las personas interesadas.

Tales figuras menoscaban de manera sustancial la posición jurídica de ciudadanas y ciudadanos, creándoles evidentes inconvenientes y situándoles en un estado de clara desventaja de cara a poder plantear con las debidas garantías la pretensión que mantienen en relación con el asunto debatido, tanto en lo relativo a los aspectos materiales como a los temporales y de procedimiento.

Así, en primer lugar, esas prácticas impiden que las personas interesadas conozcan de manera clara, detallada y expresa cuál es la voluntad administrativa acerca de la pretensión que han planteado y la argumentación que la fundamenta, ignorando por tanto, cuál es la base argumental que la administración ha empleado para no acceder a lo solicitado o la que en su caso habrá de utilizar ante un eventual procedimiento judicial para intentar desvirtuar tal pretensión.



Esa circunstancia oculta por tanto la motivación de la actuación administrativa, en contra de los deberes legales relativos a la necesidad de que las actuaciones se encuentren suficientemente motivadas, de que la resolución sea congruente con las peticiones y decida todas las cuestiones suscitadas, y de la imposibilidad de abstenerse de resolver invocando silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, por lo que, en definitiva, podría llegar a comprometer los principios constitucionales de sometimiento pleno de la actuación de las administraciones públicas a la ley y al Derecho y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Por otra parte, las personas afectadas por una situación de silencio administrativo desconocen igualmente los elementos básicos que la administración debería haberles notificado para recurrir una decisión contraria a su pretensión, como son los recursos procedentes, el órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y el plazo de que disponen para interponerlos.

Por todo ello, en definitiva, este tipo de figuras son susceptibles de causar una verdadera situación de indefensión que en todo caso ha de entenderse proscrita por el ordenamiento jurídico y sin cabida en lo que ha de ser la actuación y el funcionamiento adecuados a los requerimientos de un estado social y democrático de derecho que resultan exigibles a las administraciones públicas vascas.

2. Tanto el Tribunal Constitucional como los tribunales de justicia han mantenido una posición constante en el análisis de la figura del silencio administrativo, destacando el hecho de que los casos de silencio negativo no pueden ser tomados como verdaderos actos administrativos sino como expresión de una ficción legal establecida para no causar mayores perjuicios a la persona interesada que los que ya se le irrogan por la actitud inactiva de la administración.

De igual modo, y al hilo de lo argumentado en el apartado anterior de esta resolución, la doctrina del Tribunal Constitucional permite cuestionar el silencio administrativo desde los mismos preceptos constitucionales. Así lo ha expuesto de forma recurrente en diversas sentencias como la número 239/2007, de 10 de diciembre, según la cual:

“El deber de la Administración de “resolver expresamente en plazo las solicitudes de los ciudadanos entronca con la cláusula del Estado de Derecho, así como con los valores que proclaman los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE.”

También el Tribunal Supremo ha examinado en repetidas ocasiones la figura del silencio administrativo y la inactividad de las administraciones públicas. A modo de ejemplo, cabe citar el fundamento jurídico octavo de la Sentencia de 11 de julio de 2014 (Sección 5 de la Sala de lo Contencioso), que se pronuncia en estos términos:

“Formulada una determinada solicitud a la Administración por persona legitimada al efecto (y no hay la menor duda que es el caso en el supuesto de autos, como aclara la propia sentencia impugnada en su FD 4º), dicha persona tiene derecho a obtener una respuesta de aquélla y a que por tanto la Administración se pronuncie sobre su solicitud (artículo 42 LRJAP -PAC), sin que pueda consiguientemente permanecer inactiva durante tiempo indefinido, como si no se hubiese planteado ante ella la solicitud antes indicada.

Así lo vino a entender acertadamente la resolución judicial impugnada; y ciertamente tal exigencia puede deducirse incluso, no sólo de nuestro propio ordenamiento interno, sino también del derecho a la buena administración reconocido por la normativa europea (artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: con proyección general, no obstante lo establecido también por el artículo 51 de dicha Carta, porque resulta difícil establecer y explicar un distinto nivel de enjuiciamiento, según se aplique o no el Derecho de la Unión Europea por los operadores en el ámbito interno).”

3. En la línea aludida por la sentencia transcrita, esta institución entiende procedente realizar una breve reflexión al respecto del principio de buena administración al que dicho documento se refiere.

En efecto, el derecho a la buena administración ha tenido un desarrollo significativo mediante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el proceso de integración comunitario y ha llegado a proclamarse como derecho fundamental en el ámbito de la Unión Europea (artículo 41 Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que tras el Tratado de Lisboa por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea forma parte del derecho de la UE).

Según dicho artículo el derecho a la buena administración comprende el derecho de toda persona a que se trate su asunto imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable, e incluye la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

Este derecho está circunscrito al ámbito de la Unión Europea pero se está integrando en los diferentes ordenamientos de los estados de la Unión



Europea, y se ha tenido en cuenta en diversas sentencias dictadas en el ámbito interno, como la mencionada en el apartado anterior.

La afectación de este derecho a la mejora de la eficiencia del funcionamiento de las administraciones públicas y, especialmente, en los servicios públicos que gestionan derechos de las personas en sociedades democráticas también ha llevado al Consejo de Europa a elaborar una recomendación dirigida a los estados miembros (Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration¹) en la que propone determinados principios y estándares, entre los que cabe destacar los de proporcionalidad, actuación en un plazo razonable o transparencia.

4. En otro orden de cosas, esta institución quiere recordar que el empleo de figuras como el silencio administrativo o la injustificada dilación en la tramitación de los expedientes contribuye de forma especialmente negativa a la percepción social que ciudadanas y ciudadanos van a desarrollar respecto de las administraciones públicas con las que han de relacionarse, dificultando en gran medida la imagen de tales administraciones como entidades cercanas, colaboradoras, prestadoras de servicios y sometidas a los requerimientos de una sociedad avanzada en cuanto a la consecución de un fin público común.
5. Teniendo en cuenta, por tanto, la necesidad de que las administraciones públicas resuelvan de manera expresa las cuestiones que les plantean las personas interesadas y de que lo hagan en plazo y siguiendo el procedimiento establecido para la adopción de tales decisiones, se estima procedente recordar en este documento las consideraciones que con relación al supuesto específico de la modificación de las titulaciones de acceso a las especialidades docentes fundamentaron la Resolución de 3 de marzo de 2020.

Por medio de ese texto, el Ararteko recomendó al Departamento de Educación que arbitrara los medios necesarios para analizar y resolver de forma fundamentada, expresa y dentro de un plazo razonable las solicitudes de inclusión de titulaciones en la tabla que regula el acceso a especialidades docentes por parte de las personas que integran la lista de candidatos y candidatas para la cobertura de necesidades temporales. Dicha recomendación estaba basada en consideraciones como las siguientes:

"1. Con carácter previo es preciso realizar una pequeña alusión a la significativa evolución que en los últimos años han experimentado las enseñanzas superiores, y que influye en gran medida en la consideración que se ha de dispensar a las titulaciones en los procedimientos en los que intervienen.



Así, el sistema anterior preveía la existencia de un Catálogo de Títulos Universitarios Oficiales que reunía todos y cada uno de ellos dentro de un número limitado, y agrupándolos en función de sus elementos definitorios, dado que, en definitiva, estos no mostraban diferencias sustanciales entre ellos.

Sin embargo, en el sistema actual, las propias Universidades disponen de capacidad para crear y proponer las enseñanzas que hayan de impartir y los títulos que expiden, siguiendo las reglas fijadas en la normativa, pero sin sujetarse a los límites definidos por un catálogo previo.

En la práctica, la actual configuración de los estudios universitarios ha posibilitado la aparición de un amplísimo inventario de títulos que desborda las posibilidades de una lista previa y cerrada como la que compone el anexo de relación entre titulaciones y especialidades docentes previsto por la normativa de gestión de la lista de candidatos y candidatas.

En ese sentido, es previsible que esa tabla no podrá mantenerse invariable, sino que se seguirán planteando solicitudes de reconocimiento e incorporación de titulaciones no contempladas.

La necesidad de dar respuesta a los requerimientos derivados del examen motivado y resolución de todas esas solicitudes en un escenario como el descrito, evidencia que resulta preciso proyectar procedimientos sencillos y de ejecución continua o en plazo corto que permitan ofrecer una respuesta ágil y adecuada, teniendo en cuenta que ello afecta no solo al interés de las personas que las plantean sino también al del propio sistema educativo, para el que resulta sustancial que las listas se encuentren suficientemente dotadas de personas capacitadas para el desempeño de la función docente en todas las especialidades.

- 2. La Orden de 27 de agosto de 2012, de la consejera de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, aprobó la normativa que regula la gestión de la lista de candidatos y candidatas para la cobertura de necesidades temporales de personal docente en centros públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco.*

La disposición final segunda de esa normativa establece el procedimiento de incorporación de nuevas titulaciones y equivalencias, con el siguiente tenor literal:

“A través de esta Orden se habilita a la Dirección de Gestión de Personal para que, en caso de necesidad y por medio de la resolución correspondiente, tras la correspondiente negociación con la representación sindical, pueda, a lo largo del curso escolar, y, en especial, antes del comienzo de cada proceso de rebaremación, incluir nuevas titulaciones que capaciten para impartir alguna de las especialidades recogidas en la tabla de titulaciones y especialidades del anexo III, o modificar las ya existentes si se comprobaran errores o tras el correspondiente informe.

Asimismo, se habilita a dicha Dirección para que proceda a determinar la equivalencia de las titulaciones de Grado de Universidades de fuera de la Comunidad Autónoma Vasca que presenten los candidatos, con las que figuran en las Tablas de titulaciones y especialidades del anexo III, atendiendo para ello, a los Planes de estudios de las titulaciones a examinar. El listado de las equivalencias que se determinen se publicará antes del comienzo de cada proceso de rebaremación, en la página web www.euskadi.eus/gobierno-vasco/departamento-educacion/ y en el entorno [irakaslegunea](http://irakaslegunea.eus). Tales equivalencias lo son, exclusivamente, a los efectos regulados en la presente Orden.

A tales efectos, se constituirá una Comisión, compuesta por un Técnico de la Dirección de Innovación Educativa, un Técnico de la Dirección de Gestión de Personal, un Técnico de la Dirección de Universidades, un Técnico de la Dirección de Tecnología y Aprendizajes avanzados y un Inspector de la Inspección de Educación, que evaluará las posibles incorporaciones,

modificaciones y equivalencias y realizará las propuestas pertinentes a la Dirección de Gestión de Personal. Se podrán nombrar asesores especialistas de la materia a tratar, en cada caso.”

El análisis de la idoneidad de las titulaciones se atribuye, por tanto, a una comisión compuesta por personal técnico perteneciente a diversas áreas de gestión de la administración educativa, y a la que se podrán sumar, igualmente, otras personas especialistas en la materia que se examine en cada caso.

Por otra parte, se prevé que las modificaciones del anexo puedan materializarse en cualquier momento del curso escolar, pero con especial atención para que se produzcan antes del inicio de la rebaremación, dadas las especiales consecuencias que derivan de este proceso.

- 3. Con carácter general, la normativa de procedimiento administrativo reconoce el derecho de las personas interesadas a obtener una respuesta fundamentada, expresa y en plazo acerca de las pretensiones que hayan formulado ante una administración pública, al objeto de que conozcan la argumentación que motiva la decisión adoptada y puedan, en su caso, ejercitar las vías de recurso que les confiere el ordenamiento jurídico.*
- 4. La determinación de la idoneidad de una titulación para la impartición de una concreta especialidad docente no universitaria, en los términos de coincidencia de créditos que la administración educativa ha considerado necesarios al efecto, constituye una función especializada y objetiva, que se lleva a cabo por medio de un juicio de carácter técnico y por órganos o personas expertas en la materia.*

Así, tal y como ya se ha indicado, el procedimiento previsto en la normativa confiere dicha función a una comisión técnica formada por personas expertas en diferentes áreas de gestión, y que puede ser asistida por especialistas de las materias concretas a examinar.

En el desarrollo de esa labor, la comisión dispone de una amplia facultad de apreciación para tomar en consideración los elementos que definen el análisis, aplicar los criterios propios del ámbito profesional y adoptar la decisión que corresponda.

Sin embargo, todo ello no significa que el ejercicio de esa capacidad conceda libertad absoluta para realizar cualquier interpretación o amparar cualquier resultado, ya que en todo caso la competencia atribuida deberá ser ejercida tras un examen detenido e individualizado de todos los elementos de cada caso, de manera objetiva y no arbitraria, y mediante una decisión suficientemente motivada y fundamentada en argumentos razonables y lógicos.

En definitiva, el análisis de las solicitudes a la luz de tales criterios técnicos y objetivos, no puede conducir a la existencia de diferentes opciones, sino a una única conclusión que habrá de ser, precisamente, la que constituya la propuesta de la comisión.

La exigencia de motivación de estos actos hace necesario, en opinión de esta institución, que en el expediente administrativo se hagan constar no solo los criterios empleados en el análisis, sino también los argumentos de carácter técnico que fundamentan la decisión, y los razonamientos concretos que conducen al resultado.

A modo de ejemplo, y para hacer patente la necesidad de que las actuaciones en esta materia se lleven a cabo siguiendo las pautas descritas, se describe a continuación el proceso de inclusión de la titulación de Arquitectura en la especialidad de Matemáticas.

Así, en primer lugar, esa solicitud se analiza en el Acta de 8 de marzo de 2016, de la comisión constituida para la inclusión de nuevas titulaciones, y que el Departamento de

Educación ha aportado durante la tramitación de estos expedientes. Dicho documento no reúne, a juicio de esta institución, los requisitos exigibles de precisión en la motivación, a salvo de que esta se haya hecho constar en un documento aparte, ya que tras referir que se ha examinado el plan de estudios de las titulaciones alegadas y su adecuación a las materias a impartir, pasa directamente a expresar la conclusión, sin explicación alguna de cómo se ha llegado a ella. En concreto, para la titulación de Arquitectura, resuelve lo siguiente: “Licenciatura en Arquitectura no capacita para impartir Matemáticas, pues la titulación tiene menos de 24 créditos obligatorios relacionados con la especialidad a impartir.”

Esa misma titulación y especialidad debió de ser examinada más tarde, puesto que la Resolución de 16 de marzo de 2017, del director de Gestión de Personal, incluyó el Grado en Arquitectura y el Grado en Fundamentos de Arquitectura como titulaciones habilitantes para la impartición de Matemáticas dentro del subapartado de afinidad 2.

Finalmente, el Informe de 29 de enero de 2018, de la Inspección de Educación, que también ha remitido el Departamento de Educación en una de sus respuestas, concluyó, tras un análisis más detallado, que el Grado en Fundamentos de Arquitectura debe encuadrarse en la afinidad 1 de la especialidad de Matemáticas, decisión que terminó materializándose por medio de la Resolución de 13 de marzo de 2018, del director de Gestión de Personal.

Para el Ararteko, la expresión de los elementos precisos de motivación en la primera de las actuaciones y su conocimiento por parte de las personas interesadas, habría permitido aportar otros argumentos que a buen seguro habrían podido hacer variar el sentido de la decisión entonces adoptada, tal y como demuestra el hecho de que poco tiempo más tarde tal decisión fue corregida.

En relación con las exigencias de motivación, el Ararteko también ha puesto de manifiesto en la tramitación de uno de estos expedientes la necesidad de someter una de las solicitudes a un mayor análisis que el ya efectuado, de cara a poder determinar si concurre la adecuación entre la titulación y la especialidad con base en argumentos técnicos y objetivos.

Se trata, en concreto de las titulaciones de Arquitectura y la especialidad de Volumen, que el Informe de 29 de enero de 2018, de la Inspección de Educación, antes citado, recomienda no admitir en lo relativo a la gestión de sustituciones en centros públicos. A juicio de esta institución, de la argumentación recogida en ese informe no puede extraerse una conclusión definitiva al respecto, puesto que en ella misma se expresa la necesidad de revisar la situación, dado que la opinión negativa contradice los términos de otra normativa y se basa en unas opiniones cuyo contenido no se hace constar. En efecto, según señala,

“No obstante, tanto el RD 1834/2008, como el 860/2010 y el 665/2015 incluyen la titulación de arquitectura entre las que posibilitan la impartición de volumen. La Orden de 27 de agosto de afinidad 1 a los arquitectos para impartir dibujo, por lo que podrían -a favor de los RRDD antes citados- impartir volumen. Las consultas realizadas al profesorado que imparte volumen -con sobrada experiencia- indican que la preparación de los graduados en Fundamentos de Arquitectura es muy parcial sobre la totalidad del temario.

Debe pues revisarse esta cuestión antes de incluir en afinidad 1 o 2 a estos graduados para impartir una asignatura muy específica como es volumen (asignatura del grupo C, exclusiva de la modalidad de Bachillerato de artes)”

La lectura de ese texto obliga, en definitiva, al parecer del Ararteko, a llevar a cabo un estudio complementario que permita aclarar la incoherencia detectada en cuanto a esta especialidad y ofrecer una respuesta motivada y basada en elementos firmes y objetivos.

5. *En cuanto al plazo de resolución de estas solicitudes, la normativa de gestión de la lista de candidatos y candidatas “habilita a la Dirección de Gestión de Personal para que, en caso de necesidad y por medio de la resolución correspondiente, tras la correspondiente negociación con la representación sindical, pueda, a lo largo del curso escolar, y, en especial, antes del comienzo de cada proceso de rebaremación, incluir nuevas titulaciones”.*

De acuerdo con la interpretación que el Departamento de Educación ha trasladado a esta institución, “la norma no especifica la periodicidad con la que se debe reunir la Comisión para analizar las solicitudes presentadas”. De esa premisa, concluye que “aunque ha venido reuniéndose con carácter anual, la normativa no prevé que obligatoriamente deba ser así”. Por otra parte, también hace constar los condicionantes operativos derivados de la atención a los múltiples procesos que la administración educativa afronta con carácter periódico.

En opinión de esta institución, esta normativa no puede observarse de forma aislada y sin tener en cuenta las normas y principios que rigen en el ordenamiento jurídico, y que, como anteriormente se ha expresado, reconocen el derecho a obtener una respuesta dentro de los límites de un plazo establecido.

En esa línea, el Ararteko comparte el argumento de que la normativa no expresa la periodicidad con la que debe reunirse la comisión, pero la conclusión a que conduce nuestro análisis no puede ser la expresada por la administración educativa, sino otra diferente: en concreto, que existiendo solicitudes de inclusión de titulaciones, la comisión ha de reunirse y examinarlas dentro de un plazo razonable, por lo que no cabría demorar su análisis de manera indefinida ni en virtud de plazos tan dilatados como los que se han observado en la tramitación de algunos de estos expedientes.

El plazo anual de resolución al que se refiere el Departamento de Educación podría encontrar encaje en un sistema como el previsto en la normativa con carácter general para la gestión de la lista, en el que esta permanecía cerrada y las posibilidades de acceder a nuevas especialidades se limitaban casi en exclusiva al proceso de rebaremación que también se lleva a cabo con periodicidad anual.

En efecto, de acuerdo con ese planteamiento, los efectos prácticos de la inclusión de nuevas titulaciones sólo iban a ser posibles como consecuencia del proceso de rebaremación, por lo que la reunión de la comisión y las consiguientes modificaciones del anexo podían remitirse igualmente a un plazo semejante, aunque en todo caso anterior al inicio de dicho proceso, tal y como se puede leer en la propia normativa de gestión de la lista (“El listado de las equivalencias que se determinen se publicará antes del comienzo de cada proceso de rebaremación”).

En la mayoría de los casos examinados en este expediente, las solicitudes presentadas no se han resuelto antes de que tuviera lugar el proceso de rebaremación inmediatamente posterior a su presentación.

Pero es que, además de ello, se ha de tener presente que la situación descrita no es la que puede observarse actualmente, ya que desde hace algún tiempo se encuentran abiertas de forma permanente gran parte de las especialidades de la lista, de modo que el acceso puede producirse en cualquier momento. En algunas especialidades, la falta de personas disponibles ha llevado incluso a la apertura de procedimientos para el acceso de personas que no cumplan con el requisito de formación pedagógica y didáctica.

De esa forma, en este momento, el retraso en la tramitación de las solicitudes no solo manifiesta sus efectos en relación con las posibilidades de acceso que se abren en cada

proceso de rebaremación, sino que se extienden de forma continua a todo el periodo de tiempo que va transcurriendo en tanto se resuelven, cuestionando seriamente, en consecuencia, la validez del plazo anual de actuación en la materia al que la administración hacía referencia.

En ese sentido, de estimarse que las solicitudes se encontraban debidamente fundamentadas, se habría privado a las personas interesadas de la posibilidad de acceder a la lista durante todo ese tiempo que ha excedido de una tramitación y resolución en plazo razonable.

Sin olvidar, además, que la decisión a adoptar en cuanto a estas solicitudes incide directamente sobre las posibilidades de acceso al empleo público de las personas que las formulan, por lo que, a juicio de esta institución, es preciso aplicar la máxima diligencia en estas actuaciones.

Por otra parte, el Ararteko es consciente de los procesos de carácter periódico a los que tiene que hacer frente el Departamento de Educación, y, en especial, su Dirección de Gestión de Personal, en su labor de gestión ordinaria.

Sin embargo, esa circunstancia no puede llevar a desconocer los argumentos expresados acerca de la necesidad de analizar las pretensiones formuladas por las personas interesadas en el marco de procedimientos ágiles a resolver en plazos razonables, porque de otro modo, los derechos que la normativa administrativa reconoce a estas personas estarían siendo perjudicados o incluso vaciados de contenido.

Debe observarse también que el primer y fundamental análisis de la materia corre a cargo de una comisión compuesta de cuatro personas que pertenecen a direcciones y servicios diferentes, por lo que la actividad cotidiana de tales servicios no tendría por qué verse especialmente afectada por la dedicación de una de sus integrantes al trabajo en la comisión.

Además, de acuerdo con la propia normativa, cabe formalizar el nombramiento de personas especialistas, que pueden desarrollar su función sin los condicionantes propios del exceso de trabajo referido, en lo que parece que podría ser una vía adecuada para agilizar la tramitación y también para conseguir fundamentar de la mejor manera posible las propuestas que la comisión realice en el ejercicio de sus funciones técnicas.

- 6. Por último, en lo relativo a la resolución expresa que recoja el tratamiento ofrecido a las titulaciones alegadas y el resultado estimatorio o desestimatorio de las solicitudes, así como su notificación a las personas interesadas, esta institución no comparte la forma de actuación de la administración educativa.*

En efecto, según señala el Departamento de Educación, tales solicitudes no son objeto de una contestación específica, por lo que únicamente cabría presentar el recurso correspondiente contra la resolución del director de Gestión de Personal que al finalizar el proceso incluya, en su caso, las titulaciones que se hayan admitido.

Por el contrario, en opinión del Ararteko no cabe olvidar lo dispuesto en el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual:

“La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.”

El Ararteko se ha pronunciado en numerosas ocasiones acerca de lo pernicioso que resulta la práctica del silencio administrativo, por cuanto sitúa a ciudadanos y ciudadanas en una



situación de indefensión por su desconocimiento de la voluntad administrativa acerca de su pretensión y la argumentación que la fundamenta.

No se entiende, por tanto, necesario extenderse en este momento sobre esa cuestión, a salvo de reafirmar, una vez más, la posición favorable al derecho que ostentan las personas que presentan estas solicitudes a recibir una resolución expresa acerca de la pretensión que han formulado en relación con la idoneidad de la titulación que alegan para impartir especialidades docentes no universitarias.

El Departamento de Educación alega que el procedimiento finaliza mediante una resolución expresa que modifica el anexo de titulaciones, contra la que siempre sería posible oponerse. Sin embargo, a juicio de esta institución, dicha posibilidad resulta claramente insuficiente, ya que la resolución no refleja cuáles han sido las solicitudes desestimadas ni tampoco expresa, en consecuencia, los argumentos concretos que han sido utilizados para fundamentar tal decisión contraria a la pretensión de las personas interesadas.”

6. A la vista de que, después de todo lo actuado, y de que, aun habiendo transcurrido sobradamente un tiempo razonable para la tramitación y resolución de las solicitudes examinadas, todavía no existe una previsión cierta sobre el momento en el que el Departamento de Educación procederá a analizarlas y a resolverlas de manera expresa y fundamentada, esta institución considera obligado emitir la presente recomendación, al objeto de superar la considerable demora observada en la tramitación de estas dos solicitudes.

En cuanto al plazo al que hace referencia esta recomendación, ha de tenerse en cuenta que han transcurrido ya varios de los procesos de rebaremación que la normativa establece como marco temporal para el procedimiento de análisis de este tipo de solicitudes.

Por esa razón, esta institución considera procedente acudir al plazo general previsto en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015⁶, y disponer un plazo de tres meses para que las solicitudes presentadas por estas dos personas en orden a que se modifique la consideración de su titulación académica de cara al acceso a las especialidades docentes, y, en definitiva, a su propio acceso a la lista de personas candidatas para la cobertura de necesidades docentes temporales, se encuentren resueltas siguiendo el procedimiento descrito y por medio de un instrumento suficientemente motivado y notificado de manera expresa e individualizada.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

⁶ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



RECOMENDACIÓN

Que resuelva de manera expresa y motivada, siguiendo el procedimiento establecido y en un plazo máximo de tres meses, las solicitudes de modificación de los requisitos de acceso a la lista de sustituciones docentes a las que se refiere esta resolución, así como el consiguiente acceso de las personas interesadas.

