



**Resolución 2023R-686-23 del Ararteko, de 21 de diciembre de 2023, que recomienda al Departamento de Educación del Gobierno Vasco que notifique de manera individualizada y en un plazo máximo de tres meses, la resolución expresa y motivada de unas solicitudes de acceso a la lista de sustituciones docentes.**

### Antecedentes

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 no posibilitara el acceso a determinadas especialidades docentes de esa lista.

Según señalaba el escrito de queja, esa circunstancia había llevado, tanto a esta persona como a otras que se encontraban en idéntica situación, a dirigirse al Departamento de Educación por medio de una solicitud formulada el 10 de noviembre de 2022 en el buzón de Euskadi.eus, que posteriormente fue reiterada mediante un escrito presentado el 1 de marzo de 2023 en el Registro electrónico general, toda vez que la anterior solicitud no había sido respondida.

En concreto, tales escritos reclamaban la modificación del anexo de relación entre titulaciones y especialidades docentes, de forma que el Título Superior de Diseño en la especialidad de Diseño Gráfico fuera reconocido como habilitante para acceder a la citada lista e impartir docencia en las especialidades de "Dibujo", "Dibujo artístico y color", "Asesoría y Procesos de Imagen corporal", "Volumen" y "Fotografía".

Expresaban, asimismo, una serie de argumentos que fundamentaban dicha pretensión, y aludían, por último, a la normativa propia de otras comunidades autónomas que permitían esa posibilidad.

2. Tras acordar la admisión a trámite de la queja, el Ararteko solicitó al Departamento de Educación que le informase acerca del análisis que ese departamento realizaba de los argumentos y pretensiones expuestas en ese escrito, así como del tratamiento motivado que se iba a ofrecer a todo ello.





3. El Departamento de Educación respondió al Ararteko mediante un informe en el que indicaba lo siguiente:

*“Las titulaciones que dan acceso a las listas de candidatos a sustituciones en centros públicos no universitarios de la CAPV se recogen en el Anexo III de la Orden de 27 de agosto de 2012 (BOPV, 11-09-2012).*

*La disposición final segunda de dicha orden, establece el procedimiento para la incorporación de nuevas titulaciones y equivalencias en el Anexo III: se constituye una comisión compuesta por técnicos de diversas direcciones a fin de que analice las solicitudes y las decisiones tomadas por esta comisión se plasman en la correspondiente resolución de la Directora de Gestión de Personal que modifica el Anexo III.*

*Para poder analizar debidamente la solicitud de (...) se ha contestado a su escrito de 1 de marzo de 2023 solicitándole que aporte la siguiente información: datos personales, copia de su titulación, plan de estudios de la titulación y una breve explicación sobre la relación entre las asignaturas de dicho plan de estudios y las especialidades docentes que se quieran impartir.*

*Una vez recibida la información solicitada, la comisión procederá a analizar la solicitud de (...).”*

4. A la vista de lo expresado, el Ararteko consideró que la situación había quedado encauzada al derivarse la tramitación de la solicitud al procedimiento expresamente establecido en la normativa de gestión de la lista para incorporar nuevos títulos al anexo que determina cuáles son las titulaciones de acceso a cada una de las especialidades docentes.

Por esa razón, esta institución puso fin a su intervención en el expediente de queja, y así lo comunicó a la persona que la había promovido y al Departamento de Educación, indicando que dicha decisión se adoptaba sin perjuicio de la reapertura del expediente en el caso de que el procedimiento no fuera resuelto en un periodo de tiempo razonable o que aquella hiciera llegar a esta institución su desacuerdo con el resultado.

5. A continuación, la persona promotora de la queja se puso de nuevo en contacto con el Ararteko para informarle de que, contrariamente a lo expresado en el documento transcrito, no había recibido ninguna notificación del Departamento de Educación en lo relativo a esta materia.

Por esa razón, según manifestaba, desconocía el trámite que debía seguir para trasladar a ese departamento la documentación mencionada, e ignoraba, por tanto, si habían sido adecuados los intentos que había realizado a tal efecto, una vez recibida la información que el Ararteko le comunicó tras la respuesta del Departamento de Educación.





6. En consecuencia, el Ararteko se dirigió de nuevo al Departamento de Educación para solicitar una copia del requerimiento que, según afirmaba su informe, había efectuado a la persona promotora de la queja, así como para pedir que informara a esta institución acerca de todos los trámites realizados para notificarlo, las fechas en las que estos se habían producido y su resultado.
7. En esta ocasión, la respuesta de esa administración educativa consistió en un informe redactado en estos términos:

*“Habiendo realizado la correspondiente comprobación, se ha observado que, debido a un error en la gestión de los mensajes enviados a través del registro electrónico, no se llegó a dar una respuesta al escrito de 1 de marzo de 2023 de (...).*

*No obstante, tras recibir la información necesaria a través del Ararteko, (...) aportó la documentación complementaria correcta el 29 de mayo de 2023; por lo que la comisión encargada de analizar las nuevas titulaciones que se incluirán en el Anexo III (“Tabla de titulaciones”), ya ha dado comienzo al análisis de su solicitud.*

*Las decisiones tomadas por esa comisión respecto a la inclusión de nuevas titulaciones en dicho anexo, se recogerán en una resolución de la Directora de Gestión de Personal que se publicará en breve en el BOPV.”*

8. Entendiendo que finalmente la solicitud estaba siendo objeto del análisis previsto en la normativa, el Ararteko acordó paralizar su intervención hasta el momento en el que se publicara en el Boletín Oficial del País Vasco la resolución que recogiera las modificaciones de la tabla de relación entre titulaciones y especialidades.
9. Esa publicación tuvo lugar el 17 de agosto de 2023<sup>1</sup>, y, una vez analizado su contenido, el Ararteko no encontró referencia alguna a la titulación alegada por la persona promotora de la queja, por lo que preguntó a esta si el Departamento de Educación le había notificado una resolución expresa sobre su solicitud.
10. La confirmación de que no había recibido notificación alguna llevó al Ararteko a dirigirse una vez más al Departamento de Educación por medio de un escrito que, como consecuencia de un error en la tramitación, replicó el contenido del enviado anteriormente.
11. En todo caso, el Departamento de Educación respondió a dicha solicitud por medio de este informe:

---

<sup>1</sup> Resolución de 3 de agosto de 2023, 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.



*“La carta del Ararteko de 6 de junio de 2023 relativa al mismo expediente y con idéntico contenido fue contestada mediante informe de 22 de junio de 2023.*

*En dicho informe se indicó que se había recibido la documentación complementaria correcta y se había comenzado a analizar la solicitud de (...). Asimismo, se indicó que las decisiones tomadas por la comisión respecto a la inclusión de nuevas titulaciones en el Anexo III, se recogerían en una resolución de la Directora de Gestión de Personal que se publicaría en breve en el BOPV.*

*En este sentido cabe aclarar que la mencionada resolución de la Directora de Gestión de Personal (la cual publicó el 17 de agosto de 2023 en el BOPV) recoge solamente las titulaciones que la Comisión ha considerado adecuadas para incluir en el Anexo III para dar acceso a especialidades concretas.*

*En cuanto a la solicitud de (...), en el caso de las especialidades de Dibujo (0239), Dibujo artístico y color (1607), Volumen (1625) y Fotografía (1729) la Comisión, tras su análisis, ha decidido que la titulación que posee (...) no debe dar acceso a las mismas. En el caso de la especialidad de Asesoría e imagen personal (1517) la Comisión aún no ha finalizado el correspondiente análisis. Si la Comisión considera que se ha de aceptar la titulación de (...) como titulación de acceso a esta última especialidad, se hará constar en la próxima resolución de la Directora de Gestión de Personal.*

12. De acuerdo con la Resolución de 31 de agosto de 2023, de la directora de Gestión de Personal<sup>2</sup>, las especialidades docentes a las que se refiere este expediente de queja se encuentran abiertas, en la actualidad, con carácter indefinido, de modo que quienes disponen de una titulación habilitante para su acceso pueden hacerlo en cualquier momento.
13. El proceso de rebaremación de la lista de personas candidatas referente al curso 2024-2025 se abrió por medio de la Resolución de 20 de noviembre de 2023 de la directora de Gestión de Personal<sup>3</sup>.

En ese proceso se llevan a cabo diversas actuaciones, tanto por parte de la administración educativa como por parte de las personas integrantes de la lista, quienes dispusieron de un plazo inicial de alegaciones, modificación de opciones y presentación de nueva documentación comprendido entre el 20 y el 27 de noviembre de 2023.

---

<sup>2</sup> Resolución de 31 de agosto de 2023, de la directora de Gestión de Personal, por la que se refunden en un documento único y se da publicidad a las listas de candidatas y candidatos a sustituciones de personal docente en centros públicos no universitarios que se mantienen abiertas, como consecuencia de las convocatorias de aperturas de listas llevadas a cabo desde el 18/09/2015 hasta la actualidad.

<sup>3</sup> Resolución de 20 de noviembre de 2023 de la directora de Gestión de Personal del Departamento de Educación, por la que se procede a la apertura del procedimiento de rebaremación anual de la lista de candidatos y candidatas a sustituciones en centros públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el curso escolar 2024/2025.



Una vez finalizadas todas las fases del proceso, se constituye la lista definitiva de personas candidatas para el curso 2024-2025, que será la utilizada por el Departamento de Educación para la cobertura de necesidades de personal docente durante ese curso, de modo que las personas que no hayan accedido en este proceso ya no podrán figurar en ella al menos hasta el inicio del curso 2025-2026.

14. A modo de recapitulación, cabe reseñar que la persona promotora de la queja formuló inicialmente su pretensión el 10 de noviembre de 2022, y la reiteró el 1 de marzo de 2023.

Según expresó el Departamento de Educación a esta institución, tras recibir la documentación complementaria que, contrariamente a lo indicado en su momento, no había sido requerida a la persona interesada, la Comisión constituida al objeto de estudiar estas solicitudes inició su análisis, para resolverlas con anterioridad a la publicación de una resolución de modificación del anexo de relación entre títulos y especialidades docentes.

Sin embargo, al parecer, dicho análisis no finalizó antes de esa publicación, por lo que parte de la solicitud inicial continúa irresoluta.

Por otro lado, la parte de la solicitud que, según indica el informe del Departamento de Educación, sí ha sido examinada y resuelta, no ha sido objeto de pronunciamiento expreso alguno, por lo que no se han comunicado, ni a la persona promotora de la queja ni al resto de las que presentaron una pretensión idéntica, los argumentos y valoraciones concretas que han podido llegar a determinar la decisión adoptada.

Además de ello, el hecho de que la resolución de modificación del anexo no mencione las solicitudes desestimadas o las que han quedado en trámite impide a esas personas conocer de manera directa cuáles de las especialidades a las que pidieron acceder se encuentran en cada una de esas situaciones.





## Consideraciones

1. La Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>4</sup>, establece tanto la obligación de las administraciones públicas de resolver las cuestiones sometidas a su consideración como los plazos en los que deben hacerlo.

Así, el artículo 21.1 de ese texto, relativo a la obligación de resolver, dispone lo siguiente:

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

*En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevinida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.*

*Se exceptúan de la obligación a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración.”*

Por su parte, los apartados 2 y 3 de ese mismo artículo se refieren a los plazos máximos de resolución de las solicitudes formuladas por las personas interesadas. En concreto, determinan:

*“2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.*

*Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.*

*3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:*

*a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.*

*b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.”*

La obligación de resolver no puede eludirse por la administración ni aun cuando hubiera transcurrido el plazo previsto por la normativa y concurriera, por tanto, la situación de silencio administrativo. Así se desprende de lo dispuesto en el artículo 24.3 de la Ley 39/2015, que regula en los términos siguientes el sentido

---

<sup>4</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



de la resolución en los casos de procedimientos iniciados a solicitud de la persona interesada:

*“La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen:*

*a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.*

*b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.”*

De igual forma, el artículo 88 de esa norma reitera, en su apartado 5, que la administración no podrá abstenerse de resolver, bajo el argumento de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque permite acordar la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución.

2. En atención al contenido de tales artículos, no cabe sino concluir que aquellas solicitudes que cumplan las formalidades previstas en la normativa de procedimiento administrativo, y se presenten en un registro oficial, habrán de ser convenientemente tramitadas y resueltas por la administración dentro del plazo que el ordenamiento establece al efecto.

Todo ello, en correspondencia con el derecho que el ordenamiento jurídico otorga a las personas que presentan solicitudes a recibir una resolución expresa, suficientemente motivada y dentro de un plazo de tiempo razonable, acerca de la pretensión o pretensiones que formulan, al objeto de que puedan conocer tanto la decisión adoptada al efecto como los argumentos que la fundamentan y que avalan o desvirtúan los expuestos en sus escritos, como, en definitiva, cuáles son los medios de recurso con los que cuentan.

3. 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 actuaciones no solo contravienen los mandatos legales, sino que también menoscaban de manera sustancial la posición jurídica de ciudadanas y





ciudadanos, creándoles evidentes inconvenientes y situando a estas personas 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, de forma que ignoran 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.

4. 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).”*

5. 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 administration<sup>5</sup>) en la que propone determinados principios y estándares, entre los que cabe destacar los de proporcionalidad, actuación en un plazo razonable o transparencia.

6. En otro orden de cosas, esta institución quiere recordar, una vez más, 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.
7. 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<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Disponible en <https://rm.coe.int/16807096b9>

<sup>6</sup> Resolución 2020R-869-19 del Ararteko, 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/](http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/departamento-educacion/) y en el entorno irakaslegunea. 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 da 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.”*

8. En el caso examinado en la queja, las personas solicitantes no han recibido noticia expresa alguna acerca de la desestimación de parte de su solicitud, ni tampoco se les ha comunicado la valoración específica que de sus argumentos realizó la administración educativa, ni los criterios objetivos utilizados por la Comisión para el análisis de su pretensión, ni las razones concretas que han llevado a esta a desestimarla, por lo que no cabe sino concluir que nos encontramos ante un supuesto de silencio administrativo.

En lo relativo a la parte de la solicitud que no ha sido examinada, no existe una previsión cierta sobre el momento en el que el Departamento de Educación procederá a su resolución, a pesar de que, a la vista de todo lo actuado, ha transcurrido sobradamente un tiempo razonable para ello.

9. En cuanto al plazo al que hace referencia esta recomendación, el Ararteko considera procedente acudir al plazo general previsto en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, y disponer un plazo de tres meses para que las solicitudes se encuentren resueltas siguiendo el procedimiento descrito y por medio de un







instrumento expreso y específico, suficientemente motivado y notificado de manera individualizada.

10. Por último, teniendo en cuenta el momento de presentación de las solicitudes y el tiempo transcurrido desde entonces hasta el inicio del proceso de rebaremación para el curso 2024-2025, esta institución considera preciso que, de resolverse aquellas en sentido positivo, las personas afectadas dispongan de un plazo específico de participación en ese proceso, y que su resultado sea igualmente tenido en cuenta en la lista definitiva que se constituya para el curso 2024-2025.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko dirige al Departamento de Educación la siguiente

### RECOMENDACIÓN

Que notifique de manera individualizada y en un plazo máximo de tres meses, el instrumento por el que, siguiendo el procedimiento establecido, se resuelvan, de forma expresa y motivada, 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.

Que, de estimarse el acceso a alguna de las especialidades solicitadas, tales personas accedan con carácter inmediato a la lista de sustituciones docentes y se arbitre un plazo específico para que puedan ejercitar las opciones y posibilidades previstas en el proceso de rebaremación para el curso 2024-2025, integrándose su resultado en la lista definitiva de ese curso.

