



1.5 EMPLEO

1.5.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.5.2.2 Quejas relativas a la provisión temporal (bolsas)

1.5.2.2.1 La demora en la cobertura de las sustituciones

...

Así, en relación a las diversas **bolsas de empleo** de las distintas especialidades los cuerpos docentes, en la **queja 16/0933**, la representación de un sindicato de enseñanza denunciaba las deficiencias del tema de gestión de **sustituciones del profesorado** de los centros docentes públicos dependientes de la Administración Educativa, postulándose a favor de una modificación del modelo establecido en la normativa de referencia (Orden de 8 de septiembre de 2010).

Por la antedicha representación sindical se aseveraba que el actual marco regulador muestra disfuncionalidades como el establecimiento de cupos de sustituciones cerrados que obliga a los equipos directivos a decidir si cubren o no determinadas sustituciones, en previsión de otras, más urgentes y posteriores, restringiendo las sustituciones cuando se acercan los periodos vacacionales, a la par que se priorizan las sustituciones de bajas de previsión superior al mes, la práctica habitual de recurrir al profesorado de apoyo para la primera sustitución en Centros de Educación Infantil y Primaria, la restricción en la concesión de permisos no retribuidos al profesorado, toda vez que su sustitución “consume” cupo, así como el incumplimiento de la normativa de sustituciones en aquellos centros en los que se imparten enseñanzas no acogidas a la misma (Centros de Educación Permanente, cuyas sustituciones se gestionan directamente por las Delegaciones territoriales).

A lo anterior se añaden las severas limitaciones introducidas por la legislación estatal (Real Decreto-ley 14/2012), unidas a las propias del modelo de gestión de sustituciones, pues a pesar de que la mejora que supone el art. 4 del Real Decreto-ley 4/2012 (en su actual redacción dada por la Disposición final décimo quinta de la Ley 48/2015, de 29 de octubre) y su entrada en vigor desde el 1 de enero de 2016, ésta no se viene aplicando en Andalucía, toda vez que **los diez días preceptivos para cubrir las bajas** se contabilizan a partir del momento en que el centro cursa la solicitud de su cobertura, no a partir de la fecha de la baja presentada por el profesor o profesora a sustituir en su plaza.

Por otro lado se afirmaba que cotidianamente, en los centros de Educación Infantil y Primaria, se asignan las sustituciones a los maestros de apoyo (en perjuicio de la función de apoyo y refuerzo educativo de los alumnos con necesidades educativas específicas y en perjuicio del personal integrante de las respectivas bolsas) y en los demás niveles educativos a través de la utilización del profesorado de guardia, que no siempre es posible, con la consiguiente pérdida de horas lectivas.

En la mayor parte de los posicionamientos sindicales se insta a la Administración educativa por un mayor rigor y homologación en el tratamiento de las sustituciones e incluso la modificación o supresión del actual modelo de cupo que representa la citada Orden de 2010, trayendo a colación el derecho del alumnado a una educación de calidad y el derecho del profesorado integrado en las bolsas al desempeño efectivo de la función docente que les es propia.

Por otro lado, esta problemática es cuestión recurrente en las periódicas reuniones de la Mesa Sectorial de Educación, toda vez que los sindicatos presentes en dicho órgano se reiteran trasladando las disfunciones que vienen constatando en la gestión de las sustituciones, que entienden afectan a los cuatro niveles educativos intervinientes, los dos primeros a través de la regulación y los dos últimos en la gestión: la Administración estatal a través de las limitaciones establecidas en el Real Decreto-ley 4/2012 (en su redacción originaria y su posterior modificación por la Ley 48/2015); la Administración educativa autonómica con el establecimiento de cupos mediante la Orden de 8 de septiembre de 2010; las Delegaciones Territoriales de Educación a través de la operatoria de las denominadas “Comisiones de sustituciones” al reunirse un día a la semana para proceder al llamamiento de las interinidades y, por último, las propias Direcciones de los Centros a la hora de gestionar los cupos asignados (momento de cursar la solicitud de sustitución en función de su previsible duración, a partir del primer día o a partir del décimo día del evento que da



lugar a la sustitución, etc.). A este suceder hay que añadir los días transcurridos hasta la presentación de la baja por el profesor/a.

También desde el ámbito parlamentario se había tratado esta problemática, como lo demuestran las distintas intervenciones de los Grupos Parlamentarios y las comparecencias de la persona titular y responsable de la Administración Educativa (“Moción relativa a la mejora de la calidad del sistema educativo” (Moción 10-16/M-000004), entre otras cuestiones relativas a esta temática, en la que se insta al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a:

“4. Acordar que la Dirección General de Recursos Humanos pueda autorizar la sustitución del profesorado ausente antes de los diez días lectivos desde que se produzca la causa que genera la necesidad de la sustitución, siempre que quede acreditado, mediante un informe del director del centro educativo, que la ausencia no se puede cubrir con los recursos ordinarios del centro sin perjudicar gravemente el derecho a la educación de los alumnos, en los siguientes casos: a) En los centros públicos que imparten educación infantil y primaria, las ausencias de los maestros de las escuelas unitarias, de los tutores de las aulas específicas de educación especial, de los tutores de educación infantil y de educación primaria, y de los maestros de apoyo. b) En los centros públicos de educación especial, cualquier profesor ausente.

5. Eliminar el cupo de horas de sustituciones que se asigne a los centros y derogar la Orden de 8 de septiembre de 2010, de la Consejería de Educación, que establece el procedimiento para la gestión de las sustituciones del profesorado en los centros docentes públicos de Andalucía”.

Por último, también resulta una constante las denuncias de las Asociaciones de Padres de Alumnos (APAS) en relación a **la tardanza en la cobertura de las ausencias del profesorado**.

Frente a estos planteamientos, la Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos formula un recordatorio de la normativa aplicable, en concreto el Real Decreto-ley 14/2012 respecto al transcurso de los 10 días lectivos para la sustitución y la Ley 48/2015 sobre los supuestos excepcionales para la inmediatez de las sustituciones, para concluir que *“la Administración Educativa no tiene previsto modificar el sistema actual de sustituciones en los centros docentes públicos no universitarios de Andalucía, establecido en la Orden de 8 de septiembre de 2010, mientras esté en vigor el referido Real Decreto-ley 14/2012”.*

Por nuestra parte analizamos el régimen jurídico de las sustituciones del profesorado docente en Andalucía (“sistema de cupos”), en la que constatamos que la norma otorga a las personas titulares de la dirección de los centros docentes la competencia para decidir cuándo se sustituirán las **ausencias del profesorado con personal externo** y, por tanto, con cargo al número de jornadas completas de profesorado sustituto puesto a disposición del centro para esta función, y cuándo se atenderán con los recursos propios del centro.

Por otro lado sobre esta materia incide la Ley 48/2015, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, al introducir una modificación en el artículo 4 del Real Decreto-ley 14/2012, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que afecta a la sustitución del profesorado, derogando parcialmente la espera de 10 días lectivos para el nombramiento de la persona sustituta en determinados supuestos, posibilitando el nombramiento inmediato cuando el profesor/a sustituto/a preste servicios en centros docentes que tengan implantadas menos de dos líneas educativas, cuando el profesor/a sustituido/a imparta docencia en segundo curso de Bachillerato y cuando la causa de la sustitución sea la situación de maternidad, paternidad, adopción o acogimiento, tanto preadoptivo como permanente o simple, de conformidad con la normativa aplicable.

En el actual modelo de gestión de sustituciones cada centro dispone de un presupuesto equivalente a un número de jornadas completas de profesorado sustituto que se fija con criterios objetivos, en función de los datos del personal docente que constituya la plantilla de funcionamiento del centro. En este número no se incluyen las jornadas correspondientes a los períodos no lectivos de Navidad, Semana Santa y verano. Desde nuestra perspectiva, los criterios de asignación deberían ser objeto de publicidad a través de “instrucciones” del correspondiente centro directivo, en desarrollo de la Orden reguladora de 2010.



En el supuesto de que en un centro docente se agotara el presupuesto o cupo disponible para atender las sustituciones del profesorado antes de la finalización del curso escolar, la dirección del centro solicitará a la Delegación Provincial correspondiente la ampliación del mismo, previa justificación de las causas por las que se ha producido esta circunstancia.

Conforme a la información publicitada por la Administración educativa, producida la vacante de la plaza, la dirección de los centros docentes públicos proceden a la cumplimentación telemática (soportada en el sistema Séneca) del correspondiente formulario, indicando los datos personales y profesionales de la persona a sustituir así como la fecha de inicio de la sustitución y, en su caso, la de fin de la misma, correspondiendo a las Delegaciones Provinciales comprobar la existencia de la causa y, procediendo, en su caso, a su cobertura dentro de los cinco días lectivos siguientes a la fecha de la solicitud.

La circunstancia de que en algunas Delegaciones Territoriales se haya constituido un “Comisión de sustituciones”, con competencias en la evaluación de las peticiones de sustituciones y propuesta de las mismas, que se reúne un día determinado de la semana a dicho fin, suele añadir **retrasos en la gestión del proceso de sustitución**.

Desde nuestra perspectiva, los datos que arrojan las distintas denuncias sobre la operatoria de las sustituciones ponen énfasis no tanto en el modelo como en las disfunciones o “malas prácticas” que sobre el mismo se producen en los distintos niveles administrativos, que en última instancia acumula una serie de demoras en la gestión (la dirección del centro, renuente a la cobertura de vacantes de previsible corta duración, a la hora de proceder a la cobertura con cargo a su cupo o de solicitar la ampliación de este por agotamiento, o la propia Delegación de Educación a la hora de proceder a los llamamientos, sin olvidar que tanto la baja del profesorado titular como la aceptación del profesorado interino consume un determinado número de días, que se suman a las demoras anteriores).

Es por ello que recomendamos a la Consejería de Educación que se lleve a cabo un **exhaustivo análisis de los distintos tiempos** medios intermedios y total intervinientes entre la fecha de la generación de la plaza vacante del profesorado y su efectiva cobertura provisional mediante sustituciones y, a la vista de la cual, adopte las medidas pertinentes en garantía de la calidad y mejora del sistema educativo andaluz.

Por la Consejería de Educación se acepta la Recomendación anunciando que en la Mesa Sectorial de Educación va a iniciar un proceso negociador sobre las ausencias y sustituciones del profesorado.

...

1.5.2.2.3 Cuota de reserva de discapacidad en las bolsas de personal docente

En el expediente de **queja 15/2450**, esta Institución procedió a la apertura de queja de oficio sobre tratamiento de la cuota de **reserva de plazas de empleo público temporal** en las correspondientes bolsas de empleo existentes en los distintos ámbitos sectoriales de la Administración de la Junta de Andalucía.

Pretendíamos abordar, en primer lugar, un análisis sobre el marco jurídico existente en orden a favorecer el ingreso temporal de personas discapacitadas en los distintos ámbitos sectoriales de la acción pública desplegada por la Junta de Andalucía, para posteriormente analizar los instrumentos, procedimientos y criterios establecidos para seleccionar al personal discapacitado. En suma, constatar el estado de situación de las bolsas de empleo existentes en el ámbito público de la Junta de Andalucía así como conocer los instrumentos, procedimientos y criterios establecidos en orden a favorecer el empleo público temporal por parte de las personas discapacitadas integradas en las mismas.

En lo que se refiere al empleo público permanente, actualmente la reserva a favor de las personas discapacitadas se establece para los distintos regímenes de personal en el artículo 59 del Estatuto Básico del Empleado Público, en el artículo 30.6 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto de Personal al Servicio del Sistema Nacional de Salud; en el artículo 42.2 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad, aprobado en virtud del Real Decreto-Legislativo 1/2013, de



29 de noviembre y en el artículo 3 del Decreto 93/2006, de 9 de mayo, por el que se regula el ingreso, la promoción interna y la provisión de puestos de trabajo de personas con discapacidad en la Función Pública de la Administración General de la Junta de Andalucía.

Por los diversos sectores de la Administración andaluza se vienen adoptando medidas normativas (a nivel de Órdenes, Resoluciones, etc...) por las que se regulan las bolsas de trabajo de personal funcionario o estatutario interino así como para el personal laboral temporal, en las que se hace extensivo el cupo de reserva para el colectivo discapacitado en un determinado porcentaje o número de vacantes cuando la selección se efectúe mediante las personas integrantes de las bolsas. O, en otros casos, se contempla la constitución de una bolsa específica de aspirantes que concurrieron a las pruebas selectivas para personas con discapacidad intelectual.

Constatamos pues, como con carácter general los distintos gestores de las bolsas de empleo (Administración general, personal docente, personal estatutario y personal laboral) respetan la cuota de reserva de discapacidad establecidas en las distintas normas reguladoras de las mismas, a excepción de la bolsa relativa al personal docente dependiente de la Administración educativa (que si bien establece la cuota en el acceso a la función pública docente no así en la dinámica de funcionamiento de las bolsas).

En este sentido, la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos de la Consejería de Educación informaba que los Decretos aprobatorios de la Oferta de Empleo Público docente establece que del total de plazas que se ofertan se reservará un 7 por 100, en cada convocatoria, para el turno de personas con discapacidad cuyo grado de minusvalía sea igual o superior al 33 por 100, considerando con ello cumplida la legalidad al respecto.

Sin duda, este planteamiento implica que estas sustituciones por vía de bolsa se realiza por el listado único resultante en el que se incluyen tanto las personas con discapacidad como los que no tienen tal condición y cuyo llamamiento se hace siguiendo el orden de posición en la misma, lo que evidencia **la ausencia de reserva de plazas en las bolsas de empleo** del personal docente (no universitario) en Andalucía.

En este sentido, la Orden de 8 de junio de 2011, reguladora de las bolsas de trabajo de personal funcionario docente interino no establece ninguna particularidad al respecto, por lo que ni existe bolsa específica ni cupo específico para la provisión de puestos en interinidad (ya sea de vacantes o de sustituciones).

Esta regulación, desde nuestra perspectiva, al no introducir medidas de discriminación positiva que faciliten la integración laboral de las personas con discapacidad en las bolsas correspondientes, mediante la inclusión de cupos específicos en los procesos de selección de personal docente temporal, **no resulta compatible con el sistema de cupo de reserva** establecidos por la Junta de Andalucía en las restantes bolsas.

Por todo lo anteriormente expuesto, formulamos a la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos de la Consejería de Educación Sugerencia en orden a que se valorara la legalidad y oportunidad de establecer un sistema de reserva de plazas de personal docente interino en favor de las personas con discapacidad.

Una vez recibido el informe de la Administración de Empleo, tras su análisis se deduce la aceptación de la Resolución formulada por esta Institución.

1.5.3 Quejas de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones

...

- **Queja 16/3302**, dirigida a la Secretaría General para la Administración Pública de la Consejería de Hacienda y Administración Pública y a la Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología de la Consejería de Economía y Conocimiento, sobre la promoción la Administración Andaluza de las convocatorias del **complemento autonómico salarial para actividad docente**, investigadora y de gestión, en las Universidades Públicas de Andalucía.