

Expte. **DI-1415/2006-8**

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE EDUCACIÓN,
CULTURA Y DEPORTE
Avda. Gómez Laguna, 25
50009 ZARAGOZA**

7 de febrero de 2008

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 21 de septiembre de 2006 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En dicho escrito se hacía referencia a la situación de los profesionales docentes de los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica (EOEP), de los Centros de Profesores y Recursos (CPR) y de Inspección educativa.

En concreto, se indicaba que el pasado 29 de junio de 2006 la Mesa Sectorial de Educación alcanzaba un acuerdo refrendado por la Administración Educativa y los Sindicatos mayoritarios de la enseñanza pública que regulaba las condiciones laborales y las indemnizaciones económicas que perciben determinados colectivos docentes que ponen sistemáticamente su vehículo particular al servicio de la Administración educativa para el ejercicio de su función docente.

El primer acuerdo en este sentido, conocido como acuerdo regulador de las itinerancias, se alcanzó en septiembre de 2001 y el ámbito docente al que se aplicó fue el de los Maestros y Maestras de los Colegios Rurales Agrupados y los de los Centros de Educación de Personas Adultas. En aquel

acuerdo se fijaron las condiciones en las que se realizan los desplazamientos, el cómputo y el límite semanal de kilómetros que puede hacerse con carácter general, la posibilidad de solicitar un cambio de destino ante determinadas situaciones personales sobrevenidas relacionadas con problemas de salud o con la maternidad, la reducción de jornada lectiva en función del número de kilómetros realizado semanalmente y el establecimiento de una compensación económica anual que completa la escasa indemnización por kilómetro realizado, regulada por la normativa general vigente, con la que se alcanza una cantidad que compensa el gasto de combustible, pero también los otros gastos que conlleva el desplazamiento de un vehículo y que al ser particular son sufragados por el propietario: seguro, mantenimiento, averías, amortización, etc.

El nuevo acuerdo de itinerancias alcanzado el 29 de junio de 2006 mejoraba el anterior, tanto en las condiciones laborales como en las indemnizaciones económicas, e incorporaba nuevos colectivos docentes como los Profesores de Educación Secundaria de los IES y de los Centros de Adultos que comparten varios centros, así como los Profesores Técnicos de Formación Profesional responsables de la formación en centros de trabajo. Pero señalaba el escrito de queja que dicho acuerdo excluía a los profesionales docentes de los EOEP, CPR e Inspección educativa.

Según se indica, un gran número de docentes de estos colectivos excluidos del acuerdo de itinerancias, pone diariamente su vehículo particular para poder realizar su función educativa: los Inspectores desplazándose a los centros educativos en el entorno de las ciudades y en los pueblos aragoneses para realizar su función de evaluación y asesoramiento a los docentes y a los equipos directivos; los profesionales de los EOEP para realizar las evaluaciones psicopedagógicas y la orientación educativa del alumnado de Educación Infantil y Primaria de los pueblos aragoneses y los Directores y Asesores de CPR para realizar la formación del profesorado participante en diversos proyectos.

Así, el ciudadano que presentó la queja solicitaba que el acuerdo referido se aplicase a los colectivos de profesionales indicados en lo que se refiere a la percepción de la compensación económica anual en función del número de kilómetros realizado, como medio para facilitar la reducción del quebranto económico que se produce en la actualidad.

Segundo.- Examinado el escrito de queja se resolvió admitirlo a trámite y dirigirse al Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón con la finalidad de recabar la información precisa sobre las cuestiones planteadas en el mismo.

Tercero.- En su momento se recibió contestación de la Administración en la que, literalmente, se indicaba lo siguiente:

“En primer término, y sin entrar en el fondo de las pretensiones formuladas por los promotores de la Queja, es preciso aclarar que existe una diferencia conceptual -es decir, no basada exclusivamente en el derecho positivo- entre el personal docente no universitario singular que presta servicios en régimen de itinerancia, y los supuestos de indemnización por razón del servicio que se concretan en el abono de las cantidades marcadas por el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio 1, en concepto de gastos por desplazamiento en su caso poniendo el propio vehículo a disposición de la Administración. Por este motivo, no podemos compartir la equiparación que efectúan los reclamantes entre supuestos de hecho, y de derecho, que se diferencian de forma clara y distinta.

Sin embargo, lo que realmente es necesario dejar claro desde el primer momento es la naturaleza y los efectos jurídicos de los Pactos y Acuerdos que resultan de la negociación colectiva de condiciones de

trabajo en el ámbito de la función pública.

El artículo 32 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, contiene un cláusula residual k) que determina que "serán objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública, (...), las materias de índole económica, de prestación de servicios, sindical, asistencial, y en general, cuantas otras afecten a las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y sus organizaciones sindicales con la Administración".

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 103.3 de la Constitución Española, y en relación con lo señalado en el artículo 37.1 del mismo texto, el derecho a la negociación colectiva de condiciones de trabajo en el ámbito de la función pública es un derecho de configuración legal, a diferencia de lo que sucede en el ámbito de las relaciones laborales en las que el segundo de tales preceptos expresa inequívocamente el carácter de derecho constitucional.

En este sentido, el artículo 35 de la Ley 9/1987 define la naturaleza y efectos jurídicos de los Pactos y Acuerdos suscritos en el ámbito de negociación de la función pública entre la Administración y las organizaciones sindicales representativas:

"Los representantes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales y de las organizaciones sindicales o sindicatos a que hacen referencia los artículos 30 y 31.2 de la presente Ley, podrán llegar a Acuerdos y Pactos para la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos.

Los Pactos se celebrarán sobre materias que se correspondan estrictamente con el ámbito competencial del órgano administrativo que lo suscriba y vincularán directamente a las partes.

Los Acuerdos versarán sobre materias competencia del Consejo de Ministros, Consejos de Gobierno de Comunidades Autónomas o Pleno de las Entidades locales. Para su validez y eficacia será necesaria la aprobación expresa y formal de estos órganos en su ámbito respectivo.

Los Pactos y Acuerdos deberán establecer las partes intervinientes y el plazo de vigencia, así como su ámbito personal, funcional y territorial.

Por acuerdo de las partes, podrán establecerse comisiones de seguimiento de los Pactos y Acuerdos”.

De esta forma, podemos señalar que la fuerza vinculante que la Constitución predica de los Convenios Colectivos en su artículo 37.1, ha sido establecida con una serie de condiciones específicas en relación con los Pactos y Acuerdos suscritos en el ámbito de negociación de la función pública por la Ley 9/1987.

Tras la aprobación expresa y formal del Acuerdo alcanzado en la Mesa Sectorial de Educación celebrada el pasado 29 de junio de 2006, por parte del Gobierno de Aragón en su reunión de 5 de septiembre de 2006, este Acuerdo despliega su eficacia en el ámbito del personal docente no universitario durante al menos cinco cursos escolares, prorrogándose tácitamente su vigencia al finalizar dicho periodo en tanto no medie denuncia expresa de las partes, de conformidad con lo que se establece en su apartado séptimo.

En cualquier caso, es preciso poner de relieve que los mecanismos legalmente previstos en relación con la representatividad de las organizaciones sindicales en el ámbito de la función pública (vid. Capítulo 11 de la Ley 9/1987) se articulan con la negociación colectiva de condiciones de trabajo en dicho ámbito, por lo que alcanzado un Acuerdo la Administración, en cuanto parte firmante, se encuentra sujeta al cumplimiento de lo establecido en el mismo, y no puede dictar normas o resoluciones que contravengan sus disposiciones. Quienes no cuentan con poder de representación podrán cuestionar el sentido de los Acuerdos alcanzados en el seno del órgano de negociación, pero lo que no pueden poner en duda es la eficacia jurídica y, por ende, la fuerza vinculante de dichos Acuerdos con respecto a las relaciones de servicio comprendidas en el respectivo ámbito de negociación.”

Cuarto.- A la vista de la información remitida, se solicitó, mediante escrito de fecha 25 de abril de 2007, su ampliación especificando cuál es la fórmula empleada para determinar los desplazamientos que se ven obligados a realizar los Inspectores de Educación, miembros de EOEP y asesores de CPR por razón de los servicios desempeñados, y qué mecanismos emplea la Administración para compensar económicamente a dicho personal por tales desplazamientos.

Quinto.- Con fecha 29 de junio de 2007, el Departamento de Educación, Cultura y Deporte remitió escrito en contestación a nuestra solicitud de ampliación de información en el que indicaban lo siguiente:

“Atendiendo al escrito por el que se solicita ampliación de información en relación con la facilitada sobre el asunto señalado en la Queja DI-1415/2006-8, señalamos que los gastos causados a consecuencia de desplazamientos que deban realizarse, en general, por razón del servicio no tienen una regulación singular por lo que

respecta al personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. En efecto, los importes correspondientes se abonan con arreglo a lo dispuesto en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio. Las cuantías de las indemnizaciones han sido actualizadas en virtud de la Orden EHA/3770/2005, de 1 de diciembre, por la que se revisa el importe de la indemnización por uso de vehículo particular establecida en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, y en lo que atañe a las dietas de alojamiento y manutención en territorio nacional, de acuerdo con la Resolución de 2 de diciembre de 2005, de la Secretaria de Estado de Hacienda y Presupuestos, por la que se hace público el Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 2005, por el que, en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Final Cuarta del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, se revisa el importe de las dietas en territorio nacional establecidas en su Anexo II.

Estas son las fórmulas o mecanismos aplicables a los más de 42.000 empleados públicos que prestan servicio en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, y no sólo, por tanto, a los profesionales que desarrollan su actividad en el ámbito del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón.”

Sexto.- El 23 de julio se solicitó a la Administración que ampliaran dicha información indicándonos si los desplazamientos efectuados por los inspectores de educación, miembros de EOEP y asesores y directores de CPR por razón de sus servicios tienen carácter organizado y discrecional o si se trata de desplazamientos eventuales no sujetos a programación anticipada.

Séptimo.- Recientemente hemos recibido escrito de contestación en el que

señalan lo siguiente:

*“Atendiendo a su solicitud de ampliación de información en relación con la Queja **DI-1415/2007-4**, planteada ante el Justicia de Aragón y en la que se alude a la indemnización de los gastos de desplazamiento a inspectores, miembros de Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica (EOEP) y asesores de Centros de Profesores y Recursos (CPR), tengo a bien manifestarle lo siguiente:*

Ateniéndonos a los estrictos términos en los que viene formulada su consulta, le informamos que los inspectores de educación, los miembros de los EOEP y los asesores de CPR tienen marcadas una serie de objetivos y de prioridades de actuación enmarcados temporalmente en una serie de períodos que vienen dados por la cadencia de la actividad docente en los centros - fundamentalmente definida por el curso escolar-.

Por otra parte, no sólo actúan de oficio, en cumplimiento de los planes generales que en su caso se aprueben, sino que también deben acudir a prestar sus servicios cuando los centros docentes así lo soliciten.

Por lo demás, no existe una programación exhaustiva - en términos cronológicos - de las actuaciones a desarrollar por parte de estos profesionales, sino que estos deben cumplir los objetivos marcados, y en lo posible se trata de organizar los desplazamientos de la forma más razonable posible, salvo que resulte imprescindible o inaplazable, por necesidades del servicio, personarse de forma inmediata en un determinado centro.”

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- El Acuerdo de 29 de junio de 2006, de la Mesa Sectorial de Educación, por el que se establecen determinadas medidas en relación con el profesorado singular itinerante y el profesorado que comparte centro, en el ámbito del personal docente no universitario de la Comunidad Autónoma de Aragón, persigue como objeto regular determinados aspectos de las condiciones de trabajo de personal docente no universitario de la Comunidad Autónoma de Aragón. En concreto, señala en su apartado primero que resulta de aplicación a los Maestros singulares itinerantes, a los Profesores de Enseñanza Secundaria y Profesores Técnicos de Formación Profesional que compartan Institutos, Secciones o Centros de EPA de una misma o distinta localidad y al personal laboral fijo con función docente que en su horario semanal realice desplazamientos para impartir docencia directa con alumnos.

El acuerdo alcanzado establece en su apartado quinto una serie de medidas económicas destinadas a indemnizar los posibles gastos en que pueda concurrir el profesorado afectado por causa de los desplazamientos realizados en ejercicio de sus funciones. Dichas medidas se aplican de forma complementaria a lo previsto en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, por el que se aprueban las indemnizaciones por razón de servicio del personal funcionario.

Así, debemos interpretar que los poderes públicos entendieron oportuno establecer una serie de complementos económicos para el personal docente no universitario de la Comunidad Autónoma de Aragón calificado como itinerante al considerar que lo establecido en el Real Decreto 462/2002 no garantizaba la indemnidad de los gastos sufridos como consecuencia de sus desplazamientos por motivos laborales.

Segundo.- En este orden de cosas, debemos plantearnos si el colectivo de trabajadores a que se refiere el escrito de queja presentado, -esto es, inspectores de educación, miembros de EOEP y asesores y directores de CPR,- sufren una merma económica como consecuencia de los desplazamientos que se ven obligados a realizar por razón de su puesto equiparable a la del personal calificado como itinerante, lo que implicaría la oportunidad de extender el ámbito de aplicación del convenio analizado como mecanismo para garantizar la retribución adecuada al trabajo desempeñado.

Tercero.- En primer lugar, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, hace referencia en su artículo 1 a la orientación educativa y profesional de los estudiantes como principio que informa el modelo educativo español, lo que justifica la existencia de los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica. El artículo 26 de la misma norma indica que corresponde a las Administraciones Educativas promover las medidas necesarias para que la tutoría personal de los alumnos y la orientación educativa, psicopedagógica y profesional, constituyan un elemento fundamental en la ordenación de la etapa de Educación Secundaria Obligatoria.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Decreto 29/2004, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, atribuye a la Dirección General de Política Educativa la coordinación de los equipos de orientación educativa y psicopedagógica.

Por Resolución de dicha Dirección General de fecha 31 de agosto de 2006 se dictaron instrucciones para los equipos de atención temprana, equipos de orientación educativa y psicopedagógica y equipos específicos de motóricos. Estas Instrucciones establecen como funciones de los equipos

psicopedagógicos, entre otras, la colaboración con los profesores tutores en el desempeño de su función tutorial, su asesoramiento, la realización de la evolución psicopedagógica del alumnado, etc. Para ello, se prevé la elaboración de un plan anual de actuación, en el que se incluirán las actuaciones que se prevé realizar por el Equipo. Así, en este instrumento se incluirán las intervenciones a desarrollar en cada uno de los centros adscritos a la labor orientadora del EOEP; sin perjuicio de que, tal y como señala la disposición séptima de la resolución, se prevea con carácter general una intervención mínima semanal en los centros adscritos.

Así, entendemos que parece presumible que los orientadores que integran los EOEPs se ven obligados en el ejercicio de sus tareas a efectuar desplazamientos a los centros de atención adscritos a su equipo con una periodicidad en principio semanal, y ampliable en función de lo consignado en el plan de Actuación. Según este criterio, parece razonable interpretar que el personal referido se ve obligado a realizar, en el ejercicio de sus funciones, una serie de desplazamientos, algunos con periodicidad semanal, que pueden implicar una merma económica si no equiparable en su cantidad al menos asimilable en su calidad a la del personal afectado por el Acuerdo de 29 de junio de 2006. Desde esta lógica, parece oportuno el establecimiento de medidas económicas de compensación.

Cuarto.- En segundo lugar, debemos atender al Real Decreto 1693/1995, de 20 de Octubre, por el que se regulan los Centros de Profesores y Recursos. Dichos Centros, previstos en su momento para garantizar la formación permanente del profesorado como medio para atender a la mejora y calidad de la enseñanza, en los términos previstos por el Título IV de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación general del Sistema Educativo, se ven refrendados por lo previsto en la vigente Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

El Real Decreto 1693/1995 prevé que los centros de profesores y

recursos ejercerán sus funciones en el ámbito geográfico que les sea asignado atendiendo al número de centros docentes, su dispersión geográfica, las enseñanzas que en ellos se imparten así como al profesorado y al personal de otros servicios de apoyo existentes en la zona.

Al igual que se señalaba para los EOEPs, la norma prevé la elaboración de un Plan de Actuación de carácter anual que atienda a las demandas específicas del profesorado de la zona. Las funciones atribuidas a los asesores de formación que necesariamente integran el Centro de Profesores y Recursos (sic. apoyo y asesoramiento de los centros docentes, ejecución del plan de actuación en el ámbito territorial de intervención, etc.) permiten presumir que se producen desplazamientos periódicos en el ejercicio de las mismas. Así, siguiendo el principio señalado de retribución adecuada en el ejercicio de las funciones inherentes al cargo, parece oportuno que se establezcan las medidas para garantizar la indemnización por los gastos de desplazamiento que se puedan sufrir.

Quinto.- Por último, la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, regula en el artículo 151 las funciones de la actividad inspectora indicando que le corresponde la supervisión del funcionamiento de los centros educativos así como de la práctica docente. Tales funciones en su día se desarrollaron en el Decreto 211/2000, de 5 de diciembre, del Gobierno de Aragón, en términos que permiten deducir que, para el ejercicio de sus funciones, el personal de inspección se ve obligado a realizar desplazamientos con carácter periódico. En tal sentido, parece oportuna la reivindicación de mecanismos que aseguren una satisfacción de los gastos devengados por tales traslados.

Sexto.- El Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, establece en el apartado d del artículo 14 el reconocimiento del derecho de los funcionarios públicos a percibir las retribuciones y las

indemnizaciones por razón del servicio. En garantía del mismo, y tal y como hemos reiterado, entendemos oportuno el establecimiento de medidas que garanticen la adecuada satisfacción de los gastos sufridos por el empleado público por desplazamientos realizados en ejecución de sus funciones, en particular si el régimen general de indemnizaciones por razón del servicio resulta insuficiente. Así, resulta adecuado a derecho la celebración de acuerdos para atender a la situación del personal considerado en itinerancia.

Por otro lado, entendemos que la Administración, al disponer medidas que afectan al personal docente a su servicio, debe tener en cuenta las especiales características demográficas y territoriales aragonesas, marcadas por la dispersión geográfica y la necesidad de efectuar frecuentes traslados para atender a los centros docentes diseminados por el territorio.

Nos consta que en la mayoría de las ocasiones se adoptan las disposiciones oportunas; no obstante, entendemos acertado que las medidas compensatorias sean extensibles al personal docente que se encuentre en situación similar al afectado expresamente por el acuerdo referido. Con ello no queremos decir que dicho acuerdo sea extensible en su totalidad a los inspectores de educación, miembros de EOEP y asesores y directores de CPR; corresponde a la Administración la determinación de los mecanismos concretos para garantizar la indemnidad de estos trabajadores en el ejercicio de sus funciones. No obstante, nos permitimos dirigirnos a ustedes para sugerirles que arbitren mecanismos económicos que garanticen la adecuada satisfacción de los gastos sufridos por dicho personal por los transportes realizados en ejercicio de sus funciones.

III.- Resolución

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente,

SUGERENCIA

El Departamento de Educación, Cultura y Deporte debe valorar la oportunidad de arbitrar mecanismos para indemnizar a inspectores de educación, miembros de Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica y asesores y directores de Centros de Profesores y Recursos por los gastos de transporte sufridos como consecuencia del ejercicio de sus funciones.