

Expte. DI-330/2009-4

**Ilmo. Sr. PRESIDENTE
DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ZARAGOZA
Plaza de España, 2
50004 ZARAGOZA**

30 de junio de 2009

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 26 de febrero de 2009 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 AAA, quien en su momento se presentó al proceso selectivo para la provisión de una plaza de Técnico de Educación de Adultos de la Diputación Provincial de Zaragoza, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de fecha 28 de mayo de 2008.

Según indicaba el escrito de queja, la interesada fue excluida del proceso al no reunir la titulación establecida en la base 2.1.d) de la convocatoria. No obstante, dado que la ciudadana referida había estado prestando servicios como profesora de adultos durante varios años, y a la vista de las funciones atribuidas a dicho colectivo y al hecho de que la mayoría de las administraciones que convocan procesos de selección de profesores de adultos admiten a licenciados y maestros en sus convocatorias, consideraba que su exclusión resulta discriminatoria. Por ello, planteaba la posibilidad de que esa Diputación reconsiderase la titulación exigida para acceder a las plazas de educadores de adultos y permitiese que ocupasen dichas plazas licenciados en otras especialidades.

Segundo.- Examinado el escrito de queja se resolvió admitirlo a trámite y dirigirse a la Diputación Provincial de Zaragoza con la finalidad de recabar la información precisa sobre las cuestiones planteadas en el mismo.

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

“Con fecha 28 de abril de 2009, tuvo entrada en esta Diputación Provincial de Zaragoza, escrito de queja (Expte. DI-330/2009-4) del Justicia de Aragón, relativo a la exclusión de AAA del proceso selectivo convocado por la Excm. Diputación Provincial de Zaragoza, para la provisión de una plaza de Técnico de Educación de Adultos, de la que fue excluida al no reunir la titulación establecida en la base 2.1.d) de la convocatoria.

Por Decreto de la Presidencia nº 2938, de fecha 24/10/2008, se desestimó la reclamación presentada por AAA, de acuerdo con los siguientes fundamentos de derecho:

Tras la creación de la plantilla de personal funcionario por Acuerdo Plenario de fecha 22/12/2007 de una plaza de Técnico de Educación de Adultos, Escala de Administración Especial, Subescala Técnica, Grupo A2, con la titulación de Maestro o equivalente, se procedió a aprobar inicialmente, entre otras, la plantilla y catalogo de puestos de trabajo para el año 2008, en el cual figuraba el puesto de Técnico de Educación de Adultos, con las características anteriormente señaladas.

Posteriormente, se expuso al público por un periodo de 15 días hábiles la aprobación inicial, BOPZ nº 290 de 18/12/2007, no figurando

reclamación alguna, entre las presentadas, de la aspirante, siendo resueltas las reclamaciones presentadas en sesión plenaria de 18/01/2008, en la que se aprobó definitivamente el Presupuesto, Plantilla y Catalogo de puestos de trabajo para el ejercicio 2008 (BOPZ n° 16 de 21/01/2008).

En BOPZ n° 120, de 28/05/2008, se publicaron las Bases para la provisión, con carácter interino, de 1 plaza de Técnico de Educación de Adultos, aprobado por Decreto de la Presidencia n° 1125, de 18/05/2008, figurando como uno de los requisitos la titulación de Maestro o equivalente. Dichas Bases no fueron recurridas.

En las Bases de la convocatoria se ha exigido la titulación específica de Maestro o equivalente, considerándose como tal la de Profesor de Educación General Básica, única titulación que está homologada a la de Maestro; no estando recogido en normativa alguna que la titulación para el desempeño de las funciones de la plaza de Técnico de Educación de Adultos tenga que ser la de Licenciado o Diplomado Universitario y no la titulación específica exigida en la convocatoria y que los títulos que poseen los aspirantes reclamantes sean equivalentes al de Maestro.

La doctrina jurisprudencial admite un amplio margen en la regulación de las pruebas de selección de funcionarios, con el solo límite de no crear desigualdades que sean arbitrarias en cuanto ajenas con los principios de mérito y capacidad, y la jurisprudencia constitucional ha declarado que el artículo 23.2 CE no impide la exigencia de determinadas titulaciones que tengan en cuenta la capacidad y los méritos que guarden relación con la función a desempeñar.”

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de enero, de Educación, dedica el Capítulo IX del Título I a la regulación de la educación de personas adultas, estableciendo como sus objetivos y principios los siguientes:

“1. La educación de personas adultas tiene la finalidad de ofrecer a todos los mayores de dieciocho años la posibilidad de adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para su desarrollo personal y profesional.

2. Para el logro de la finalidad propuesta, las Administraciones educativas podrán colaborar con otras Administraciones públicas con competencias en la formación de adultos y, en especial, con la Administración laboral, así como con las corporaciones locales y los diversos agentes sociales.

3. La educación de personas adultas tendrá los siguientes objetivos:

a) Adquirir una formación básica, ampliar y renovar sus conocimientos, habilidades y destrezas de modo permanente y facilitar el acceso a las distintas enseñanzas del sistema educativo.

b) Mejorar su cualificación profesional o adquirir una preparación para el ejercicio de otras profesiones.

c) Desarrollar sus capacidades personales, en los ámbitos expresivos, comunicativo, de relación interpersonal y de construcción del conocimiento.

d) Desarrollar su capacidad de participación en la vida social, cultural, política y económica y hacer efectivo su derecho a la ciudadanía democrática.

e) Desarrollar programas que corrijan los riesgos de exclusión social, especialmente de los sectores más desfavorecidos.

f) Responder adecuadamente a los desafíos que supone el envejecimiento progresivo de la población asegurando a las personas de mayor edad la oportunidad de incrementar y actualizar sus competencias.

g) Prever y resolver pacíficamente los conflictos personales, familiares y sociales. Fomentar la igualdad efectiva de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, así como analizar y valorar críticamente las desigualdades entre ellos.

4. Las personas adultas pueden realizar sus aprendizajes tanto por medio de actividades de enseñanza, reglada o no reglada, como a través de la experiencia, laboral o en actividades sociales, por lo que se tenderá a establecer conexiones entre ambas vías y se adoptarán medidas para la validación de los aprendizajes así adquiridos.”

El mismo capítulo establece, en el artículo 68, que corresponde a las Administraciones Públicas ofrecer una oferta adaptada a las condiciones y necesidades de las personas adultas para adquirir las competencias y conocimientos correspondientes a la educación básica, así como organizar periódicamente pruebas para que los mayores de dieciocho años puedan obtener directamente el título de Graduado en educación Secundaria Obligatoria. A su vez, el artículo 69 indica que las Administraciones educativas deben promover medidas para ofrecer a todas las personas la oportunidad de acceder a las enseñanzas de bachillerato o formación profesional. Para ello, el artículo 70 alude a la existencia de centros de educación de personas adultas debidamente autorizados.

La Comunidad Autónoma de Aragón ha regulado la educación de personas adultas en la ley 16/2002, de 28 de junio de Educación

Permanente de Adultos. Esta norma tiene por objeto regular la educación permanente en la Comunidad Autónoma de Aragón. Para ello, la regulación incluye el establecimiento de los mecanismos necesarios para la programación, estructuración, ejecución, desarrollo, coordinación y evaluación de las actuaciones correspondientes. Son destinatarios de las medidas incluidas en la Ley todos los ciudadanos que hayan superado la edad de escolarización ordinaria; para los que, entre otros objetivos, se persigue extender las oportunidades de acceso de la población adulta a la educación en todos sus niveles y modalidades. Para ello, la norma marca en el artículo 4 el compromiso de desarrollar un sistema público de calidad de la formación que garantice la eficacia y la eficiencia de los procesos de enseñanza y de aprendizaje y la buena utilización de los recursos públicos destinados a esta finalidad, estableciendo como principios básicos la programación, innovación, investigación y evaluación en las actuaciones y en los procesos de formación.

La Ley marca una serie de áreas de actuación de la educación para adultos:

- a) Formación inicial, orientada a dotar a las personas de los instrumentos básicos.
- b) Profundización, orientada a capacitar a las personas con instrumentos de mayor nivel de especialización.
- c) Desarrollo personal, orientado a la promoción de valores y actitudes que mejoren su relación consigo mismo y con el entorno.
- d) Participación social y comunitaria, orientada al desarrollo de las capacidades que permitan a las personas adultas intervenir activamente en la vida social, cultural, política y económica.
- e) Promoción social, cultural, educativa y laboral de colectivos con especiales características y necesidades de inserción.
- f) Formación, innovación e investigación en los ámbitos, campos o áreas de formación orientados al perfeccionamiento y mejora

de la calidad de las actividades formativas.

Para ello, se establece una tipología para los programas de educación permanente:

a) Programas para adquirir o actualizar la formación inicial, desde la alfabetización hasta la obtención de la titulación básica.

b) Programas que faciliten a las personas adultas el acceso a las enseñanzas propias de la educación posobligatoria.

c) Programas de formación para el empleo que tengan como fin la inserción laboral de personas en busca del primer empleo o de otros colectivos con especiales dificultades, en colaboración con los organismos responsables en esta materia.

d) Programas de actualización de los conocimientos y competencias profesionales requeridos por el mundo laboral, de acuerdo con los organismos responsables en esta materia.

e) Programas que promuevan el desarrollo personal, la participación social y ciudadana, los valores democráticos y solidarios, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y el cuidado y respeto del medio ambiente.

f) Programas que tengan por objeto el conocimiento de la cultura y la realidad aragonesas.

g) Programas cuyo fin sea la inserción educativa, social o comunitaria de colectivos de personas mayores, de inmigrantes y de aquellos otros con especiales características y necesidades.

h) Programas de formación de formadores, innovación e investigación sobre educación permanente cuyo fin sea la mejora de la calidad de las acciones formativas recogidas en la presente Ley.

i) Otros programas que contribuyan, individualmente o combinados, a la consecución de los fines y objetivos establecidos en la presente Ley.

Por último, debemos remarcar que para el desarrollo de los objetivos marcados en la norma, las Administraciones deben contar con los necesarios recursos humanos, integrados por formadores con *“la cualificación científico-técnica y didáctico-pedagógica necesaria para el desarrollo de las tareas propias de su actividad laboral. La Administración aragonesa garantizará que los educadores puedan adquirir y perfeccionar sus cualificaciones profesionales y diseñará las enseñanzas dirigidas a facilitar la cualificación didáctico-pedagógica de los recursos humanos que impartan alguna de las acciones formativas recogidas en la presente Ley”*.

Por Orden de 18 de noviembre de 2008, de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte se estableció la organización y el currículo de la Formación inicial para personas adultas en la Comunidad Autónoma de Aragón. Señala el artículo 1 que *“se entiende por Formación inicial para personas adultas las enseñanzas dirigidas a aquellas personas que por su madurez o formación no alcanzan un nivel de competencia curricular que les permita cursar con aprovechamiento las enseñanzas de Educación secundaria para personas adultas. La Formación inicial para personas adultas permite el acceso a la Educación secundaria para personas adultas.”* Indica el artículo 7 que *“el profesorado que imparta las enseñanzas de Formación inicial para personas adultas será el previsto por el artículo 93 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. El Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón facilitará al profesorado que imparta estas enseñanzas la formación didáctica necesaria”*. Al respecto, el artículo 93 de la Ley Orgánica 2/2006 indica que *“para impartir las enseñanzas de educación primaria será necesario tener el título de Maestro de educación primaria o el título de Grado equivalente, sin perjuicio de la habilitación de otras titulaciones universitarias que, a efectos de docencia pudiera establecer el Gobierno para determinadas áreas, previa consulta a las Comunidades Autónomas”*.

No obstante, debe hacerse referencia igualmente a la aprobación, por el Departamento de Educación, Cultura y Deporte, de la Orden de 2 julio de 2008 por la que se establece la organización y el currículo de la Educación secundaria para personas adultas en la Comunidad Autónoma de Aragón. El artículo 7 de la Orden alude a la organización de la Educación Secundaria para Personas Adultas, indicando, en referencia al profesorado que debe impartir las enseñanzas, que será el previsto por el artículo 94 y la Disposición Transitoria primera de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. A su vez, la Ley Orgánica de Educación señala en el artículo 94 que *“para impartir las enseñanzas de educación secundaria obligatoria y de bachillerato será necesario tener el título de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto, o el título de Grado equivalente, además de la formación pedagógica y didáctica de nivel de Postgrado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 100 de la presente Ley, sin perjuicio de la habilitación de otras titulaciones que, a efectos de docencia pudiera establecer el Gobierno para determinadas áreas, previa consulta a las Comunidades Autónomas”*.

Segunda.- De lo expuesto, debemos extraer una serie de conclusiones. Tanto de la regulación básica estatal como de la norma autonómica se desprende el carácter abierto y pluridisciplinar de la educación para adultos. Bajo dicha denominación, debemos interpretar que se incluye el conjunto de acciones que deben desarrollar las Administraciones Públicas para facilitar el acceso a las personas que han superado la edad de escolarización obligatoria al derecho constitucional a la educación. Ello incluye, así, tanto medidas para facilitar el acceso a los niveles de educación de la enseñanza primaria, como a la titulación de la Educación Secundaria Obligatoria así como a enseñanzas posobligatorias y cualquier tipo de actividad formativa complementaria.

Por ello, entendemos que la dotación de medios personales para hacer efectivo el derecho a la educación de adultos debe adaptarse a ese

carácter amplio e incluyente, debiendo asegurar la Administración que el personal seleccionado para ello dispone el perfil profesional y la titulación adecuados a las funciones a desarrollar.

Prueba de lo indicado, es que en diferentes procedimientos selectivos convocados por Administraciones Públicas aragonesas para la provisión de plazas de técnicos de educación de personas adultas se requiere un perfil profesional más amplio, no limitando el acceso a las personas con título de Maestro o equivalente. Así, y a modo de ejemplo, el 30 de junio de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Provincia de Teruel procedimiento selectivo convocado por Ayuntamiento de La Codoñera para la provisión mediante concurso de una plaza de profesor de educación de adultos curso 2009-2010, en el que como requisito se exige estar en posesión del título de licenciado o diplomado universitario; el 25 de junio de 2009 el Ayuntamiento de Albentosa convocó proceso de selección de Educador de Personas Adultas en el que establecía igual titulación; el Ayuntamiento de Nonaspe publicó el 11 de junio de 2009 las bases de la convocatoria para la provisión de una plaza de educador generalista para impartir clases de educación de personas adultas durante el curso 2009-2010, exigiendo el título de licenciado o diplomado universitario, etc.

Tercera.- En el supuesto planteado ante esta Institución, el 28 de mayo de 2008 se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza convocatoria de la Diputación Provincial de Zaragoza para la provisión con carácter interino de una plaza de técnico de Educación de Personas Adultas, vacante en la plantilla de funcionarios de esa Administración. Para ser admitido al proceso, se requería a los aspirantes estar en posesión del título de maestro o equivalente a la fecha en que terminase el plazo de presentación de instancias.

Según indicaba la convocatoria, las funciones correspondientes al puesto de trabajo serían las siguientes:

- Diseñar, organizar y supervisar los programas relacionados con la educación de adultos en la provincia de Zaragoza.
- Coordinar con otras instituciones, especialmente con la Diputación General de Aragón, que cofinancia los planes.
- Conocer las actividades de los profesores que desarrollen los programas y emitir los informes que considere necesarios al respecto.
- Participar en la elaboración del Plan Anual que se convoca desde la Diputación de Zaragoza.
- Supervisar lo expedientes correspondientes efectuando las labores técnicas necesarias para el buen desarrollo de los mismos.
- Asesorar a los municipios, a requerimiento de éstos.

Cuarta.- A la vista de la convocatoria publicada, y teniendo en cuenta lo señalado en los fundamentos primero y segundo, debemos valorar la necesidad de exigir el título de Maestro o equivalente para el desarrollo de las funciones asignadas a la plaza.

En primer lugar, y como hemos indicado, conforme a la normativa aplicable únicamente es exigible dicha titulación para impartir las enseñanzas correspondientes a la Formación Inicial para personas adultas. No obstante, las bases de la convocatoria no aluden a dicho cometido, sino que hacen referencia a unas funciones más genéricas de coordinación, diseño de enseñanzas, planificación, etc. Así, no parece que de la norma se desprenda la necesidad de exigir el título de Maestro para el desarrollo de las funciones atribuidas a la plaza.

En segundo lugar, la provisión de la plaza referida debe regirse por los principios generales de igualdad, mérito y capacidad para el acceso a la función pública. Entendemos que resulta más adecuado para asegurar el cumplimiento de dichos principios el permitir un abanico más amplio de

titulaciones universitarias para poder participar en el proceso selectivo. Entendemos que así se garantiza una formación más diversa que garantiza una mayor aptitud y capacidad para el desempeño de las funciones asignadas.

Así, desde esta óptica nos permitimos dirigirnos a la Diputación Provincial de Zaragoza para sugerirle que para proveer la plaza de Técnico de Educación de Adultos de su plantilla permita participar en el proceso selectivo a aspirantes con título de licenciado o diplomado universitario, sin restringirlo a personas con título de maestro o equivalente.

Quinta.- Finalmente, debemos referirnos a las razones esgrimidas por la Administración en su escrito de contestación a nuestra solicitud de información. En concreto, indicaban que *“tras la creación de la plantilla de personal funcionario por Acuerdo Plenario de fecha 22/12/2007 de una plaza de Técnico de Educación de Adultos, Escala de Administración Especial, Subescala Técnica, Grupo A2, con la titulación de Maestro o equivalente, se procedió a aprobar inicialmente, entre otras, la plantilla y catalogo de puestos de trabajo para el año 2008, en el cual figuraba el puesto de Técnico de Educación de Adultos, con las características anteriormente señaladas.*

Posteriormente, se expuso al público por un periodo de 15 días hábiles la aprobación inicial, BOPZ n° 290 de 18/12/2007, no figurando reclamación alguna, entre las presentadas, de la aspirante, siendo resueltas las reclamaciones presentadas en sesión plenaria de 18/01/2008, en la que se aprobó definitivamente el Presupuesto, Plantilla y Catalogo de puestos de trabajo para el ejercicio 2008 (BOPZ n° 16 de 21/01/2008).” En efecto, con fecha 21 de enero de 2008 se publicó en el BOPZ anuncio de la Diputación Provincial de Zaragoza sobre aprobación definitiva del presupuesto general para el año 2008. Dicho anuncio incorporaba la plantilla de personal funcionario para el ejercicio 2008 que incluía una plaza de Técnico de

Educación de Adultos, correspondiente al grupo de titulación A2. No obstante, ni la aprobación inicial ni la definitiva establecían la reserva de la plaza para maestros o equivalentes. Vista la necesidad de garantizar un perfil más amplio para las personas que deban desarrollar las tareas de educación de adultos, como hemos señalado anteriormente, y los términos en que se configura la plaza en la plantilla publicada, no parece desprenderse la exigencia de la titulación fijada en las bases, por lo que no parece haber obstáculo para, en convocatorias posteriores, facilitar la participación en procedimientos selectivos a aspirantes con otras titulaciones, siempre respetando la pertenencia al grupo de Titulación A”.

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

La Diputación Provincial de Zaragoza debe valorar la oportunidad de modificar los requisitos exigidos para acceder a la plaza de Técnico de Educación de Adultos de su plantilla, permitiendo participar a aspirantes con título de diplomado universitario, y no limitándolo a aspirantes con título de maestro o equivalente.