



EL EXPEDIENTE CONTRADICTORIO NO DISCIPLINARIO, EN LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA DE CATALUÑA

/

THE NON-DISCIPLINARY CONTRADICTORY RECORD, IN THE EDUCATIONAL ADMINISTRATION OF CATALONIA

Berengueras Pont, M. Mercè

Inspectora de Educación de Barcelona

mberenpont@gmail.com

Vera Mur, José María

Inspector de Educación de Lleida

josemaria.vera@gmail.com

DOI

<https://doi.org/10.23824/ase.v0i29.624>

Resumen

La comunicación analiza el marco conceptual y normativo vigente del expediente contradictorio no disciplinario, focalizándolo como un elemento del proceso de la evaluación de la competencia docente del profesorado interino en Cataluña, cuando se plantea un resultado de valoración negativa o bien cuando se detecta un rendimiento insuficiente que no comporta inhibición o se manifiesta una evidente falta de capacidad para desempeñar profesionalmente el lugar de trabajo asignado al impedir cumplir con eficacia las funciones asignadas.

También se analiza su diferencia con los expedientes disciplinarios, tanto en su marco conceptual como procedimental y, las consecuencias de los mismos en su fase terminal.

La intervención de la Inspección de Educación en todo su proceso de elaboración, desde su inicio y propuesta hasta el final, preferentemente en los aspectos procedimentales, también es objeto de análisis en esta comunicación, así como el papel que desempeñan los directores de los centros.

Los aspectos positivos y también los susceptibles de mejora, derivados de su implementación, completan la comunicación.

Palabras clave: expediente contradictorio, competencia docente, rendimiento insuficiente, evaluación docente, profesorado interino.

Abstract

The communication analyzes the current conceptual and normative framework of the non-disciplinary contradictory file, focusing it as an element of the process of evaluating the teaching competence of interim teaching staff in Catalonia, when a result of negative evaluation is considered or when insufficient performance is detected that there is no inhibition or that there is a clear lack of capacity to perform professionally the place of work assigned to prevent effectively fulfilling the assigned functions.

Its difference is also analyzed with the disciplinary files, both in its conceptual and procedural framework and, the consequences of these in its terminal phase.

The intervention of the Education Inspectorate throughout its development process, from its inception and proposal to the end, preferably in the procedural aspects, is also subject to analysis in this communication, as well as the role played by the directors of the centers.

The positive aspects and also those susceptible to improvement, derived from its implementation, complete the communication.

Keywords: contradictory file, teaching competence, insufficient performance, teacher evaluation, interim teaching staff.



Introducción

La evaluación de la actividad docente es una de las piezas clave para mejorar la calidad de la docencia y es por eso que debe formar parte de un sistema para detectar necesidades de mejora. Asimismo, es clave que el proceso de evaluación de la actividad docente se convierta en una oportunidad y estimule el proceso de análisis y de reflexión sobre la propia práctica docente para parte del profesorado.

Desde 2007 en Cataluña, el Departamento de Enseñanza, ha establecido de manera sistemática la evaluación de aquellos docentes interinos que tienen su primer nombramiento como interino o sustituto para todo un curso escolar, declarándose exentos los que tengan una experiencia docente previa de doce meses o más en los últimos tres cursos escolares. Previamente este personal docente tendrá conocimiento de los criterios que regirán en su evaluación.

En el caso que del resultado de su evaluación docente se deduzca una notoria falta de capacidad para ocupar el puesto de trabajo docente o haya demostrado un rendimiento insuficiente que no comporte inhibición, en definitiva una evaluación con resultado negativo, una vez escuchada la Junta de Personal Docente correspondiente, se iniciará un procedimiento específico consistente en la incoación de un expediente administrativo contradictorio no disciplinario, que en el caso que se concluya que existe una evidente falta de capacidad para la docencia, la resolución del expediente incluirá la limitación a no poder presentarse a una nueva convocatoria para formar parte de la bolsa de trabajo durante el curso siguiente. Finalizado este plazo, para poder acceder de nuevo a la bolsa de trabajo a través de su participación en el concurso de méritos correspondiente, el docente interesado tendrá que superar una prueba de idoneidad y el inicio de un procedimiento de tutorización.

Además de los supuestos mencionados derivados de una evaluación docente específica, también los directores de los centros pueden proponer motivadamente la incoación de expedientes contradictorios i no disciplinarios para la remoción del personal interino de su puesto de trabajo docente ocupado y de la bolsa de trabajo, en aquellos casos de incompetencia para la función docente manifestada en el primer año de ejercicio profesional, y también en los supuestos de incapacidad sobrevenida o de falta de rendimiento que no comporte inhibición.

En cuanto al personal docente funcionario de carrera, actualmente no se aplican este tipo de expedientes, se ha de esperar a la publicación de la futura orden de la Consejería que establecerá los sistemas objetivos de evaluación de la actuación docente del profesorado.

Marco conceptual y normativo

Se entiende por expediente contradictorio no disciplinario, el que se incoa al personal docente, cuando se detecta un rendimiento insuficiente que no comporta inhibición o bien que se manifiesta una evidente falta de capacidad para desempeñar profesionalmente el lugar de trabajo asignado al impedir cumplir con eficacia las funciones asignadas.

Cuando se practica una evaluación a un profesor interino de primer año y está es negativa, también debe proponerse la incoación de este tipo de expediente.

El **fundamento normativo** de los expedientes contradictorios no disciplinarios aplicados al personal docente en Cataluña, actualmente radica en las siguientes disposiciones normativas y documentos de apoyo:

- *Ley 12/2009 de 10 de julio, de educación de Cataluña*, arts. 183 y ss.
- *Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre*, por el que se aprueba la refundición de un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública, art. 75.a.2.

“Si se produce un rendimiento insuficiente que no comporta inhibición o si se manifiesta una evidente falta de capacidad para ocupar el puesto de trabajo que los impida cumplir con eficacia las funciones asignadas.”

- *Decreto 133/2001, de 29 de mayo*, sobre regulación de la bolsa de trabajo para prestar servicios con carácter temporal como personal docente interino/sustituto (art. 6.3.: bajas de la bolsa de trabajo), modificado por el Decreto 172/2005, de 23 de agosto.

"6.3 Asimismo, no será incluido en la bolsa de trabajo docente, una vez finalizado su nombramiento, aquel docente que haya mostrado un rendimiento insuficiente que no comporte inhibición o una evidente y documentada falta de capacidad para ocupar el puesto de trabajo y que impida cumplir las funciones asignadas, mediante expediente administrativo contradictorio y no disciplinario, oída la Junta de Personal Docente correspondiente.

Como consecuencia del expediente contradictorio mencionado, en caso de que se concluya la falta evidente de capacidad para la docencia, la resolución del expediente incluirá la limitación de no poder presentarse a una nueva convocatoria para volver a formar parte de la bolsa de trabajo durante el curso siguiente.

Finalizado este plazo, y en caso de presentar la correspondiente solicitud de participación en el concurso de méritos, el interesado deberá superar una prueba de idoneidad y se iniciará un procedimiento de tutorización"

- *Decreto 102/2010 de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos, art. 60.*

"Evaluación de centros y evaluación del ejercicio de la docencia

1. En la evaluación del ejercicio de la docencia se debe tomar en consideración la implicación del profesor en la implementación de las propuestas de mejora derivadas de la evaluación del centro.

2. El resultado positivo de la evaluación del ejercicio de la docencia conduce a los reconocimientos profesionales que procedan sobre la adquisición de grados docentes en el profesorado de los centros públicos y sobre los elementos de promoción profesional docente en el profesorado de los centros privados concertados."

- *Decreto 155/2010 de 2 de noviembre, de la dirección de los centros educativos públicos y del personal directivo profesional docente, art. 10.1.*

"Además de otras funciones, el director como jefe de personal, le corresponde:

c) Proponer motivadamente la incoación de los expedientes contradictorios y no disciplinarios para la remoción del personal interino del puesto de trabajo ocupado y, en los términos establecidos reglamentariamente, de la bolsa de trabajo, en caso de incompetencia para la función docente manifestada en el primer año de ejercicio profesional, así como en los supuestos de incapacidad sobrevenida o de falta de

rendimiento que no comporte inhibición, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Departamento. La motivación de la propuesta debe basarse en las constataciones hechas por la misma dirección en ejercicio de sus funciones o en el resultado de la evaluación del ejercicio de la docencia.

d) Proponer motivadamente la incoación de los expedientes contradictorios y no disciplinarios de remoción del puesto de funcionarios docentes de carrera destinados en el centro, como consecuencia de la evaluación de la actividad docente, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Departamento. La motivación de la propuesta debe basarse en las constataciones hechas por la misma dirección en ejercicio de sus funciones o en el resultado de la evaluación del ejercicio de la docencia."

- *Resolución EDU/3219/2007 de 25 de octubre, por la que se dictan instrucciones para regular el curso de iniciación del personal interino que prevé el Decreto 172/2005 de 23 de agosto, que modifica el Decreto 133/2001 de 29 de mayo, sobre la regulación de la bolsa de trabajo del personal interino docente, punto 4.1. (penúltimo y último párrafo).*

"El profesorado interino que haya obtenido una evaluación no positiva recibirá información de este hecho y el director de los servicios territoriales propondrá al director general de Recursos del Sistema Educativo (actualmente del Profesorado y del personal de los centros públicos) la incoación de un expediente contradictorio. A esta propuesta se acompañará el acta de evaluación final y los informes del tutor, el del director, el del inspector y el del interino.

*Las propuestas de incoación de expediente contradictorio se remitirán a la Dirección General de Profesorado y del personal de los centros públicos **antes del 18 de mayo.**"*

- *Resolución de 22 de junio de 2017 de la Secretaría General del Departamento de Enseñanza, por el que se aprueba el Documento de Organización y Funcionamiento de los centros (Documento 2.1. Procedimiento para la incoación de un expediente administrativo contradictorio, no disciplinario, en caso de quejas sobre el ejercicio profesional de personal docente del centro o en supuestos en que se produzca un rendimiento insuficiente o falta evidente de capacidad).*
- *Documento de apoyo de la Subdirección General de la Inspección de Educación-SGIE (DS-01 a 2017), referente al procedimiento de los expedientes*

administrativos contradictorios y no disciplinarios, marzo 2017.

Cuándo se puede proponer la incoación de un expediente contradictorio no disciplinario

Cuando se dan algunos de los siguientes supuestos:

- *Indicios razonables de incapacidad para el ejercicio de las funciones del puesto de trabajo asignado* (Decreto 102/2010, art. 50.5. y Decreto 39/2014, art. 21.1.c.)
- *Manifestación evidente de falta de capacidad para ocupar el puesto de trabajo asignado* (Decreto 123/1997, art. 84.c. y Decreto 39/2014, art. 21.1.c.)
- *Rendimiento insuficiente siempre que no comporte inhibición* (Decreto 123/1997, art. 84.c. y Decreto 39/2014, art. 21.1.c.)
- *Incompetencia para la función docente manifestada en el primer año de ejercicio profesional y también en los supuestos de incapacidad sobrevenida* (Decreto 123/1997, art.84 c. y Decreto 39/2014, art. 21.1.c.)
- *Evaluación negativa de la actividad docente* (Decreto 155/2010, art. 10.1.d. y Decreto 39/2014, art. 21.1.c.)

Todas las propuestas de incoación deben de motivarse.

Tipos de expedientes contradictorios no disciplinarios

▪ Incoados a funcionarios docentes y a interinos o sustitutos

De acuerdo con lo indicado en el documento de apoyo DS_01-2017 de marzo de 2017 de la Subdirección General de la Inspección de Educación (SGIE) no nos referimos en este documento a los funcionarios de carrera. Los artículos 21 y siguientes del Decreto 39/2014 hacen referencia a la posibilidad de remoción del puesto de trabajo y los efectos que se derivan. Sin embargo, antes de poner en marcha estos expedientes relativos al profesorado funcionario de carrera, hay que

esperar a la publicación de la futura orden de la Consejería de Enseñanza que establecerá los sistemas objetivos de evaluación del desempeño del profesorado.

▪ **Incoados a docentes interinos de primer año por no haber superado el curso la fase de evaluación de la competencia docente**

Procede cursar propuesta de incoación de expediente contradictorio en relación con el profesorado interino que haya obtenido una evaluación no positiva en la fase de tutoría de la que se deduzca una notoria falta de capacidad para ocupar el puesto de trabajo docente, según determina el apartado 4.1. *in fine* de la Resolución EDU/3219/2007.

La propuesta debe ir acompañada del acta de evaluación final y los informes del tutor, del director, del inspector presidente de la comisión calificadora y del interino.

Las propuestas se deben cursar antes del 18 de mayo.

▪ **Incoados a profesorado interino por jubilación forzosa**

Procede cursarlos cuando se detecta una falta de competencia docente, derivada de temas de salud, por lo que la actuación administrativa se basa en informes médicos.

La propuesta inicial del expediente contradictorio la cursa igualmente la dirección del centro o del servicio educativo, con el asesoramiento de la Inspección de Educación, siendo en estos casos competente para resolver la incoación del expediente la dirección correspondiente de los Servicios Territoriales de Enseñanza

Procedimiento a seguir en los expedientes contradictorios y no disciplinarios

Fase previa	Director/a del centro o servicio educativo - escrito motivado de propuesta de incoación, con aportación de documentación
--------------------	--

	<p><i>Dirección de los Servicios Territoriales o Gerencia del Consorcio de Educación de Barcelona (CEB)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - solicita informe a la Inspección Territorial <p><i>Inspección Territorial</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - interviene el inspector del centro o servicio educativo y/o el inspector especialista de materia: <ul style="list-style-type: none"> ○ para asesorar a la dirección del centro o servicio educativo ○ informe sobre la procedencia de la incoación del expediente ○ informe sobre la aptitud del profesor objeto de la propuesta de incoación de expediente, que encarga el inspector-jefe con la finalidad de valorar la competencia docente del profesor afectado
<p>Instrucción</p>	<p><i>Dirección de los Servicios Territoriales o Gerencia del CEB</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - una vez estudiada la documentación que aporte la dirección del centro y el informe de la Inspección, resolverá la incoación del expediente o el archivo de la propuesta. - en el caso de incoación: <ul style="list-style-type: none"> ○ comunicaciones, trámites de vista y audiencia (persona interesada, Junta de Personal Docente), solicitud de informes. ○ preparación de la propuesta de resolución que se notificará al interesado y la Junta de Personal Docente. ○ enviar también un correo electrónico a la Subdirección General de Profesorado y Personal Docente (SDGPD), comunicando el nombre y apellidos del profesor afectado y

	<p>la fecha de la elevación de la propuesta de resolución a la DG de Profesorado y Personal de centros públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> - en caso que la persona interesada formule alegaciones, se envían a la Inspección Territorial para que emita el correspondiente informe (este informe se emitirá lo antes posible, dado que no es preceptivo y, por tanto, no suspende el plazo para la tramitación del procedimiento. - durante la tramitación del procedimiento, la Dirección de los Servicios Territoriales o la Gerencia del CEB puede pedir e incorporar al expediente todos los informes que considere necesarios, aunque tampoco sean preceptivos. - la propuesta de resolución se notifica a la persona interesada como respuesta a sus alegaciones. Contra la propuesta de resolución no cabe recurso, ya que se interpondrá, en su caso, contra la resolución definitiva. <p><i>Inspección Territorial</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - inspector del centro o servicio educativo / inspector especialista de materia: <ul style="list-style-type: none"> ○ eventual segundo informe, a la vista de las alegaciones
<p>Fase final</p>	<p><i>DG de Profesorado y Personal de Centros Públicos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - emitir la resolución definitiva sobre la falta de capacidad para desarrollar las funciones asignadas o el rendimiento insuficiente del docente que no comporta inhibición, sin perjuicio de que pueda pedir informes (a los Servicios Territoriales o Gerencia del CEB, a la Inspección de Educación, al Servicio de Riesgos Laborales, ..., aunque no suspenden el procedimiento) antes de dictar la resolución.

- la resolución definitiva se comunicará a la Dirección de los Servicios Territoriales o Gerencia del CEB, para que, cuando ésta sea firme, si declara la falta de capacidad para desarrollar las funciones asignadas o el rendimiento insuficiente del docente que no comporta inhibición, dicte la resolución que proceda (*Rescisión del nombramiento del personal interino y exclusión de la bolsa*).
- la resolución será firme al cabo de un mes de su notificación, si el interesado no ha interpuesto ningún recurso. En caso de que hubiera interpuesto un recurso de reposición, la resolución será firme y tendrá efectos, una vez resuelto y notificada la resolución.

Dirección de los Servicios Territoriales o Gerencia del CEB
(ejecución de la resolución del expediente)

- resolución de remoción (si es el caso)
- resolución de exclusión de la bolsa de trabajo (si es el caso)

En el supuesto que el profesor expedientado se encuentre de baja médica, hay que esperar al alta para hacer efectiva la resolución. una vez es efectiva, el Servicio Territorial o Gerencia del CEB le notificará, mediante un oficio, la fecha concreta de rescisión de su nombramiento y exclusión de la bolsa.

La duración del expediente contradictorio **no puede ser superior a seis (6) meses** contados desde la fecha de incoación del procedimiento hasta la notificación de la resolución del DG de Profesorado y Personal de Centros Públicos que determina la evaluación negativa del cumplimiento del puesto de trabajo.

Para poder resolver los expedientes contradictorios dentro del plazo establecido, las propuestas de resolución deberán tener entrada en la DG de Profesorado y Personal de Centros Públicos con una antelación mínima de un (1) mes de la fecha de finalización del plazo para resolver y notificar la resolución del Director General y

preferentemente antes de finalizar el mes de mayo para poder resolver el procedimiento antes de la finalización de curso.

Diferencia con el expediente disciplinario

Como elementos diferenciadores más destacables se pueden considerar los siguientes:

- *persona u órgano administrativo que decide la incoación del expediente propuesto:* en el expediente disciplinario recae en el Secretario General del Departamento de Enseñanza
- *en cuanto a la conducta infractora:* en el expediente disciplinario cuando es el caso de rendimiento insuficiente derivado de inhibición del docente, como renunciar a intervenir o evitar o eludir una obligación; cuando se puedan evidenciar actuaciones y hechos que impliquen la existencia de una actitud de inhibición o de una actitud maliciosa, deliberada, de engaño o incorrecta de un profesor.
- *en cuanto a las sanciones que pueden imponerse:* desde la separación del servicio y la suspensión de funciones con pérdida de retribuciones, hasta el traslado de puesto de trabajo con cambio de residencia, la destitución del cargo de mando, el traslado de puesto de trabajo en la misma localidad, la rescisión del nombramiento de interino, la amonestación y la pérdida de uno a tres grados personales.
- *en cuanto a la prescripción de las faltas:* en el caso de las muy graves a los seis (6) años, las graves a los dos (2) años y las leves a los dos (2) meses.

Intervención de la Inspección

- *En los expedientes **incoados a funcionarios docentes y a interinos o substitutos***

<p>a) Antes de la posible incoación del expediente (actuaciones del inspector del centro o del inspector especialista):</p>
--

- Realizar actuaciones para determinar la procedencia de la incoación del expediente contradictorio y reunir los elementos que permitan valorar la aptitud del profesor afectado.

- Informar sobre la procedencia de la incoación del expediente y adjuntar informe sobre la aptitud del profesor objeto de la propuesta de expediente (en relación con la capacidad e idoneidad de esta persona), en caso que proceda.

El informe de la Inspección del centro debe contar con el visto bueno del inspector-jefe y debe concluir con la evaluación positiva o negativa de la competencia docente del profesor. En caso que la evaluación sea negativa, hay también que especificar las causas en que se fundamenta: un rendimiento insuficiente en el desarrollo de su labor docente que no comporta inhibición o una falta evidente de capacidad para ocupar el puesto de trabajo que le impide cumplir las funciones asignadas.

b) Tras la incoación del expediente (actuaciones del inspector del centro o servicio educativo o, si es necesario del especialista):

- Elaborar, en su caso, un informe en relación con las alegaciones presentadas por el profesor expedientado.

- Emitir informe a petición del Director General de Profesorado y Personal de Centros Públicos antes de dictar la resolución, en su caso.

- ***En los expedientes incoados a docentes interinos de primer año por no haber superado el curso la fase de evaluación de la competencia docente***

- **Antes de la incoación del expediente**, realizar un informe de inspección motivado, que adjunto al acta, detalle la valoración de los diferentes criterios considerados, y concluya con la evaluación negativa de la competencia docente del profesor.

Hay que tener presente, por otra parte, que, *si se detectan indicios claros de una notoria falta de capacidad o un rendimiento insuficiente* que no comporte inhibición desde un primer momento y eso no se corrige mediante la intervención de la persona tutora del centro, no hay que esperar a final de curso para hacer la

propuesta de incoación del expediente contradictorio, con las intervenciones que se señalan en el punto anterior.

Proyectos y retos de futuro

Sin duda los expedientes contradictorios no disciplinarios, en la mayoría de los casos que afectan a profesores, tienen que ver con la competencia docente de los mismos, incluyendo en algunos casos las derivaciones de quejas presentadas por miembros de la comunidad escolar referida al funcionamiento del profesorado, tal como se indica en la Resolución de 24 de mayo de 2004 de la Secretaria General del Departamento de Enseñanza (publicada en el *Full de Disposicions i Actes Administratius del Departament d'Ensenyament*, núm. 1006).

A lo largo de los últimos años se ha mejorado sin duda la técnica procedimental, en parte por la precisión y la determinación de las actuaciones establecidas en las Instrucciones de la DG de Profesorado y Personal de Centros Públicos de 26 de mayo de 2016 y en el *Documento de Organización y Funcionamiento de los centros* que publica la Secretaria General del Departamento de Enseñanza para cada curso escolar.

Como reto de futuro, habría que incluir en los casos de falta de competencia docente al profesorado funcionario de carrera para así desplegar y hacer efectivo el artículo 75 del Decreto Legislativo 1/1997, para lo que se tendría que desplegar en la futura orden de evaluación docente, en vías de elaboración.

No tengáis miedo a la grandeza; algunos nacen grandes, algunos logran grandeza, a algunos la grandeza les es impuesta y a otros la grandeza les queda grande.

(Shakespeare)

Financiación

Sin financiación expresa.

Conflicto de intereses

Ninguno.

Referencias bibliográficas

González-Varas, S. (2005): El régimen disciplinario de los funcionarios. *Revista Jurídica de Castilla y León, núm. 6. Valladolid.*

Lapeña, A (2017): Tramitació dels expedients contradictoris no disciplinaris (incoats a funcionaris docents, interins o substituïts) *Fitxes normatives, Intranet Inspecció d'Educació. Lleida.*

Subdirecció General de la Inspecció (2017): Procediment dels expedients administratius contradictoris i no disciplinaris. Professorat interí i/o substituït. *DS-01-2017. Barcelona.*