

El estatuto del personal docente

CARLOS CARRASCO CANALS

Doctor en Derecho

Es importante, en primer lugar, definir lo que se entiende por estatuto (1), pues depende de esta consideración formal descriptiva el que posteriormente pueda llegarse a unas consecuencias u otras. El término personal docente sirve para designar a todas las personas que en los establecimientos de enseñanza están encargadas de la educación de los alumnos; pero si *status* equivale en el personal a lo que situación, condiciones, facultades, atributos en las cosas, debemos definir lo que sea *status* o situación del personal docente.

Entendemos por situación la posición social que al profesor se le reconoce según el grado de consideración atribuida a la importancia de su función, así como a su competencia y a las condiciones de trabajo, remuneración y demás protecciones materiales que se le conceden en comparación con otras profesiones.

Desde el punto de vista jurídico hemos de considerar lo que sea *status* o estatuto de una persona para referirlo posteriormente al personal docente. El estatuto es una de las figuras subjetivas activas conocidas en el Derecho administrativo, y podría definirse como el conjunto de derechos y obligaciones que el profesor en razón a su consideración y situación tiene. Esta definición teórica tiene importantes consecuencias prácticas (2). Fundamentalmente una profesión o dedicación encuentra su razón de ser en el objetivo que persigue.

La función docente de cualquier grado de enseñanza se concreta en la transmisión de unos determinados saberes, a través de un funcionario público denominado profesor, maestro, catedrático, etc., cuyo común

denominador en nuestra patria radica en la consideración de ser un funcionario público al encontrarse estatizada la enseñanza (3).

Pero si el personal docente tiene una consideración jurídica fundamentalmente de ser funcionario es interesante y axial tener en cuenta cuáles son las características definidoras del *status* jurídico del personal docente en España.

En el momento actual preocupan los problemas en torno a la situación, en definitiva el *status* jurídico, de las personas dedicadas a la enseñanza.

Sin embargo, la matización de los profesores desde un punto de vista jurídico administrativo ha sido soslayada. Esta cuestión tiene una relevante importancia, sobre todo en aquellos países en que la docencia se considera como un servicio público (4).

Considerada la actividad docente como un servicio público, no económico, la consecuencia normal y natural será el estudio del personal encargado de dicha docencia.

Es trascendental la consideración de aquellas personas que hacen de su vida profesión de enseñanza y, como consecuencia, tienen un *status*, generalmente denominado estatuto, de este personal enseñante.

Pero si por la actividad podemos llegar al personal encargado de la enseñanza, no es menos interesante la definición de su situación jurídica, conjunto de atributos, derechos, deberes y obligaciones que configuran lo que con respecto de las cosas se matiza en cualidades.

Es decir, la cualidad del personal docente se cosifica en lo que llamamos el estatuto de dicho personal docente.

La Conferencia intergubernamental sobre la situación del personal docente celebrada en París, desde el 21 de septiembre al 5 de octubre de 1966, se preocupó de la definición y características del personal docente sin acusar excesivamente el matiz jurídico de esta situación. Tal vez una de las razones fundamentales de esta aptitud fué el considerar que matizar acusadamente la situación en que en la actualidad se encuen-

(1) Las definiciones apriorísticas son inoperantes, pero podríamos adelantar que el término multívoco es equivalente al conjunto de derechos y obligaciones que definen la situación jurídica en que una persona física o moral se encuentra. No obstante, el contenido de la expresión es difícil definirlo, y lo que se intenta es una descripción, aunque teóricamente podría hablarse de estatuto como equivalente a una figura subjetiva activa, que se predica de las personas y que es el diferente específico, que equivale a cualidad en las cosas.

(2) La definición es operativa y, por tanto, las consecuencias que se derivan importantes, apreciadas incluso intuitivamente al observar el medio social y las reivindicaciones de cualquier grupo o sector, que siempre han intentado la definición de su *status*, que supone lógicamente una garantía jurídica, frente al mismo grupo y, por supuesto, ante terceros. Toda la teoría de los derechos adquiridos, lógicamente por natural debilidad humana la parte de deberes es menos enfática, adquiere plenitud al consagrarse a una «carta», cuyo único problema, como instrumento jurídico, es el de la validez y eficacia, condicionados dichos extremos a sus declaraciones más o menos programáticas.

(3) Indudablemente, a pesar de autorizadas opiniones en contra, el profesor de cualquier grado de enseñanza oficial es funcionario público; más aún, desde la nueva regulación del régimen jurídico de los funcionarios en España, a partir de la ley articulada de 7 de febrero de 1964, aprobada por decreto 315/1964, de la Presidencia del Gobierno, y la ley de Retribuciones 31/1965, de 4 de mayo.

(4) En el régimen anglosajón la enseñanza no se concibe como un servicio público. Por tanto, la matización del personal docente tiene otras características.

tra el personal docente podría conducir a excesivas divergencias entre los países participantes en la Conferencia aludida (5).

Lo importante es, tanto desde el punto de vista teórico como fáctico, conocer la situación real e hipotética considerada como meta en la Recomendación internacional a que aludimos (6).

Configurada como Recomendación, el instrumento internacional que en la sede de la Unesco se aprobó por 75 países miembros y asociados de este organismo internacional, la norma tiene un carácter singular y especialísimo que en diferentes momentos de la discusión fué puesto de relieve (7). Significa que al ser una Recomendación, el texto aprobado no vincula a los países firmantes como si se tratara de una Convención o Convenio, al necesitarse una incorporación material a las disposiciones de los países participantes. Por tanto, se consideran no vinculantes los preceptos contenidos en la Recomendación hasta el momento de que dicho instrumento internacional se convierta en norma jurídica integrada en el ordenamiento del país respectivo.

Los problemas fundamentales que atañen al denominado estatuto del personal docente de cualquier grado de la enseñanza son posiblemente resumidos en los siguientes:

a) Naturaleza jurídica del personal dedicado a la docencia.

b) Dedicación de dicho personal. Pleno empleo, jornada parcial, incompatibilidades, etc.

c) Requisitos y exigencias para la selección del personal docente, de acuerdo con el nivel y grado de enseñanza.

d) Retribución. Aspecto importante, pues en la profesionalización de la enseñanza se ha de tener en cuenta el principio de la personalidad económica más que jurídica.

e) Obligaciones con arreglo al trato y retribución del personal docente.

f) Formación de cuerpos, plantillas, escalafones, listas y cualquier otra denominación formal de aquellas personas que se ocupan de la enseñanza en un país determinado.

g) Jornada de trabajo, preparación y evolución de la función a desarrollar.

h) Nombramiento temporal, a plazo o sin término, según las legislaciones nacionales.

i) Garantías jurídicas, derechos, honores y condecoraciones. Privilegios. Naturaleza de los mismos. Clases.

(5) Es lógico que la divergencia se produzca, pues matizar de forma unívoca al personal docente en todos los países actualmente es una tarea casi imposible. No obstante, prueba de ello fué la conferencia intergubernamental sobre la situación del personal docente a la que hacemos referencia, pueden conseguirse importantes objetivos y metas al respecto.

(6) Por esta razón el instrumento internacional suscrito por 75 países participantes adquirió la forma de Recomendación y no de Convenio; diferencia jurídica importante.

(7) Gran número de los países participantes manifestó un especial interés en que la diferencia fuera puesta de manifiesto, lo que en repetidas ocasiones realizó el asesor jurídico de la Mesa presidencial. Solamente una fracción pequeñísima, tres o cuatro de los países participantes, se inclinaban porque el instrumento en cuestión adquiriese la forma de Convenio y no de Recomendación.

j) Perfeccionamiento y actualización, control y exigencias en el cumplimiento de la función docente.

k) El profesor como elemento esencial en la relación enseñante. Sus consecuencias.

l) Importancia social de la función a desarrollar. Repercusiones.

m) Problemática en la consideración y apreciación de tiempo y rendimiento de la función docente. Resultados. Objetivos. Mediación de tiempo y sus consecuencias.

n) Posibles sistemas de evaluación.

o) Orientación escolar y profesión docente como elemento definidor del estatuto del personal encargado de la enseñanza.

p) Posibilidades de la definición del personal enseñante en las legislaciones nacionales. Casos típicos y atípicos en el sistema.

q) Actividades complementarias del personal enseñante y requisitos esenciales para el desempeño de la función docente.

r) Dificultad en la definición del estatuto personal del funcionario docente en razón a la especialidad de su actividad.

s) Singular caracterización de la profesión enseñante por razones tradicionales y de la naturaleza intrínseca de la enseñanza. Estudio del estatuto del maestro.

t) Polifacetismo de la expresión, que dificulta su comprensión dentro de una norma genérica.

u) Dinámica y estática de la situación enseñante.

v) Selección, perfeccionamiento, estabilidad, renovación y sustitución del personal docente.

x) Integración de la situación en un orden jurídico fuera de los límites nacionales. Posible Carta Internacional del estatuto del personal docente.

y) Relaciones e interferencias entre el estatuto del profesor y del alumno. Interacción y determinaciones necesarias en la relación profesor-alumno.

z) El estatuto del personal docente como consecuencia de la realidad de la enseñanza. Esfera de influencias recíprocas. Elementos intervinientes: profesor, alumno, sociedad, Administración cultural, organización jurídica y situación política del país.

De forma esquemática hemos querido definir las líneas maestras de lo que el *status* del personal docente debería comprender. Cualquiera de estos aspectos parciales podría ser objeto de estudio; pero con un criterio de insinuación, lo único que interesa es sugerir, por el momento, la polifacética problemática planteada en torno a la caracterización del estado y situación del personal en la enseñanza.

Intencionalmente no hemos aludido al importante problema condicionante y condicionado de la Administración escolar o de la enseñanza.

Las técnicas para administrar la educación, aunque aparentemente no lo signifiquen, determinan con frecuencia el *status* del personal docente, ya que existe una serie de acciones y reacciones íntimamente conexionadas. No se puede hablar de función docente pura en nuestro tiempo, pues siempre existe una implicación instrumental que genéricamente vamos a definir como función de administrar la educación.

Si en otro tiempo el sistema para administrar la educación o no existía y era simplemente consecuencia de la función enseñante o afectaba de forma tangencial a la labor educativa propia, sin embargo, en la actualidad el problema está planteado con acusados matices y características que hemos definido de condicionantes.

No podemos olvidar que el profesor, además de maestro, es funcionario; tampoco que la enseñanza, además de producto de la alteridad social e intercomunicación de ideas, es un servicio público no económico (8); pero es obvio también que la función en la que se define el profesor se encuentra en su cátedra (9), a pesar de los condicionamientos a que hemos hecho referencia. Por ello, el *status* del personal docente, que es una figura subjetiva, enclavada en un posible estudio de Derecho administrativo, se encuentra lógicamente relacionado con esta actividad de enseñar.

El problema fundamental en cuanto a la definición de la situación del personal docente es el de la ponderación y equilibrio entre Administración escolar y función docente. Tal vez en apariencia la tensión que objetivamente existe entre estos dos aspectos de la misma cosa, pues, en definitiva, no hay más que una cuestión: enseñar no sea tan intensa ni trascendental. Pero ciertamente es así. Además existe un enmascaramiento en el que se mimetiza el problema. Aparentemente no hay tensión ni cuestión entre administrar la enseñanza y enseñar propiamente, por lo que el problema se elude, ignora y no se resuelve por aparentar ser inexistente. Pero la consecuencia de esa actitud de inhibición delata la realidad que hemos dicho se encuentra enmascarada. Prueba de ello es que un estatuto perfectamente definido de las personas dedicadas a la enseñanza no ha sido consagrado a nivel nacional o internacional. Lo cual implica una cuestión compleja sobre la que se debe reflexionar y actuar.

Se podrá objetar que existen «cartas» del maestro que equivalen a un *status* jurídico del mismo. Esta

(8) En la conferencia internacional sobre el estatuto del personal docente celebrada en París, del 21 de septiembre al 5 de octubre de 1966, se discutió ampliamente, a lo que nos hemos referido con frecuencia, si la enseñanza era un servicio público o un servicio de interés público. Prescindiendo de matizaciones dogmáticas, en este momento inoperantes, diremos que es mucho más específica la definición de la enseñanza como servicio público no económico. Vide nuestra obra: *La relación jurídico-docente en España*, Madrid, 1967, el capítulo destinado a analizar este problema, bajo la rúbrica: «La enseñanza como servicio público». Distintos autores, FRAGA IRIBARNE, PÉREZ MIER, UTANDE IGUALADA, se han ocupado del problema. Vide la bibliografía del capítulo indicado, coincidiendo en la concepción de la enseñanza como servicio público en España.

(9) Utilizamos la expresión genuina española, de la que se deduce la denominación de catedráticos, con un posible origen respecto de la silla en que se sentaba el maestro, y un matiz y sentido marcadamente canónico, pues se puede pensar no solamente en el origen religioso de la docencia en España, sino en la similitud entre cátedra, catedralicio y catedrático. En la época medieval, el impuesto de catedrático, al que alude CONSOLI en su obra *Attività amministrativa della Chiesa*, Milano, Editore Giuffrè, 1962, «catedrático» era un impuesto para la catedral, juntamente con el «seminarístico», claramente dedicado a fines formativos en Centros religiosos.

afirmación evidente también enmascara una realidad problemática y polémica. En primer lugar, porque el estatuto del personal docente, cuando se consagra en una carta particular para un nivel de la docencia en un país determinado, está disgregando la integración del problema en el ordenamiento y administración de los establecimientos docentes en general.

Se detecta el problema señalado por las consecuencias que produce, fundamentalmente reivindicaciones de un estatuto, situación estable y jurídica respecto a derechos y obligaciones de un sector social integrado en la comunidad.

Tal vez fuera pretencioso concluir que todas las cuestiones son de ponderación y equilibrio entre aspectos docentes, puramente pedagógicos, y aspectos jurídicos en puridad administrativos.

Nos encontramos en un momento de normación abigarrada, muchas veces incongruente, con frecuencia de excepción fenómeno sintomático en el mundo actual y por ende en nuestra patria (10).

Si el Derecho administrativo es producto del sueldo y del tiempo, como ha dicho Azorin en una de las mejores definiciones intuitivas que pueden darse de una materia y disciplina jurídica, podemos pensar que el tiempo de la enseñanza y el sueldo en que se encuentra está excesivamente normado y deficientemente definido, con aparente paradoja (11).

Pero si la realidad existe, si la tensión se adivina y los síntomas y etiología de la enfermedad nos llevan a un fenómeno social, docente, contemplado desde una bifocalidad jurídico-docente, se debe intentar una clarificación y una regresión al núcleo central y polémico, del que nacen las cuestiones.

El estatuto del personal docente no es más que la consecuencia de una consideración parcial de la enseñanza, como servicio público de una situación actual en nuestro tiempo y momento, de una aspiración general de seguridad y futuro, de una ponderación equilibrada de tendencias, tensiones y problemáticas que dinamizan la cuestión (la separación entre función docente y administración de dicha actividad) y de una visión estática y estatizada que describe una imprecisa necesidad: la docencia:

(10) En relación con el problema, es muy interesante las observaciones que hizo el actual catedrático de la Universidad de Madrid José Luis Villar Palasi, en sus oposiciones a cátedra, en el ejercicio correspondiente a la «Lección magistral». Criterios repetidos en la inauguración del curso del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Alcalá de Henares el pasado 1966.

(11) EDUARDO GARCÍA ENTERRÍA, en su monografía *La Administración española*, al reproducir el prólogo que en su día hizo del libro de ALEJANDRO OLIVÁN *De la Administración pública con relación a España*, alude a una carta del maestro, Azorin en que le define al Derecho administrativo, con ese estilo peculiar y definitivo de José Ruiz. Vide pág. 22.