

Una visión jurídica del Estatuto docente

Carmen Perona
Gabinete Jurídico FECC.OO.

Cuando los ciudadanos refrendaron la Constitución Española (CE) el 6 de diciembre de 1978 estaban lanzando un mensaje claro a los poderes públicos. La educación se consagraba como un derecho fundamental, en el contenido expreso de su artículo 27: “Todos tienen el derecho a la educación”. Estos poderes tenían y tienen el mandato programático-constitucional de organizar la tutela de este derecho a la educación

LA CONSTITUCIÓN de 1978 es el texto de nuestro constitucionalismo histórico que contiene mayor número de referencias expresas al concepto de funcionario y al propio sistema de Función Pública. En efecto, por un lado, el artículo 103.1 define la Administración pública como una organización que sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios rectores de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Por otro lado, el artículo 103.3 establece mandatos precisos relacionados con el acceso a la función pública, según principios de mérito y capacidad, con las peculiaridades del derecho a la sindicación de los funcionarios, su sistema de incompatibilidades y las garantías de imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Por último, el artículo 149.1.18 establece la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios.

El Estatuto docente debería tener como objetivo definir la relación de empleo de los funcionarios públicos dentro del marco constitucional (artículo 103.3 CE) y servir de elemento de estructuración normativa del Estado autonómico (artículo 149.1.18 CE). A su vez el Estatuto constituye la pieza clave para la modernización del sector público educativo.

Las necesidades actuales de las administraciones educativas y de los docentes no caben en el modelo actual de función pública. Se trata de un desajuste que no tiene solución dentro del vigente marco normativo. A mi juicio se necesitan coordinadas nuevas.

El MEC se ha convertido en una Administración más pequeña pero fundamentalmente se ha transformado en una Administración distinta. Sus funciones más típicas son de orden estratégico, de integración de ámbitos descentralizados y supranacionales, de construcción de políticas básicas y de marcos reguladores. A las comunidades autónomas les corresponde la elaboración de las políticas educativas ajustadas a sus espacios territoriales y sociales dentro de sus ámbitos competenciales, y con carácter horizontal y común.

El modelo actual no sirve para un Estado autonómico profundamente descentralizado y diversificado funcionalmente, por ello el Estatuto docente resulta imprescindible para conseguir al menos estos objetivos:

- Regular el código de derechos y deberes de los funcionarios docentes.
- Adaptar el modelo de función pública docente a la estructura del Estado autonómico.
- Evitar la dispersión normativa que se aplica a los empleados públicos docentes.

- Establecer las líneas generales del desarrollo profesional docente, de manera que los empleados públicos docentes perciban la progresividad de su andadura profesional y la importancia de la misma en la calidad del servicio educativa en el que se inscribe.
- Posibilitar políticas de recursos humanos que sirvan a las demandas actuales de la comunidad educativa. La regulación de los derechos y obligaciones de los funcionarios docentes está fragmentada en distintos textos legales y carece de la sistemática amplitud que exigiría una materia tan esencial para la función pública docente. El marco general sigue aún regulado por el texto articulado de 1964 y por la Ley de Medidas (Ley 30/84, de 2 de agosto).

La normativa actual no recoge un tratamiento específico y sistemático de los principios y valores constitucionales que deben informar el código estatutario y la ordenación de la función pública docente. Su plasmación se produce de forma indirecta a la regulación de determinadas materias (régimen disciplinario, situaciones administrativas, régimen de incompatibilidades o sistema de representación, participación y negociación colectiva).

La Constitución proyecta hoy, en principio, una imagen de relativa claridad en el deslinde de los campos respectivos de la competencia legislativa general y autonómica. Como revela un examen más atento, esta imagen dista de responder a la realidad de las cosas, pues en modo alguno se ha alcanzado el trazado de un cuadro competencial suficientemente preciso. Tenemos que acudir a la doctrina del Tribunal Constitucional que data de 1987 donde establece de manera taxativa la competencia estatal respecto al funcionario docente:

- Adquisición y pérdida de la condición de funcionario.
- Condiciones de promoción en la carrera funcional docente.
- Situaciones posibles a lo largo de la carrera docente.
- Derechos y deberes.
- Responsabilidades del funcionario docente.
- Régimen disciplinario.
- Creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas.
- Provisión de puestos de trabajo.
- Movilidad de los funcionarios docentes.
- Retribuciones básicas.
- Reordenación de cuerpos y escalas.
- Salud laboral.
- Valoración de la carrera docente.

Respecto a la normativa educativa, tan dispersa en las leyes orgánicas LODE, LOGSE, LOPEG y LOCE, que forma un laberinto legislativo en el que los estudiosos del derecho tenemos que ir de una disposición derogatoria a otra, de una disposición adicional a una transitoria para saber si se aplica una u otra ley, o de un artículo a otro, veremos qué se regula desde la Administración central y desde las respectivas administraciones educativas.

Así, es competencia estatal la estructura propia del sistema educativo, lo que son las enseñanzas comunes, las titulaciones, el acceso a la dirección, las normas básicas sobre

conciertos educativos, los requisitos mínimos de los centros, la Alta Inspección y el mínimo de días lectivos.

Las comunidades autónomas tienen competencia sobre las retribuciones complementarias, el régimen de sanciones, la admisión de alumnos, las subvenciones a los centros concertados y todas aquellas materias que no competen al Estado, y que, aunque lo sean, pueden desarrollar la regulación básica de éste.

Si se hace memoria, en 1998 desde CC.OO. iniciamos la negociación del Estatuto docente a la vez que negociábamos el Estatuto Básico de la Función Pública, actualmente aparcado en algún archivo del Parlamento. Entonces la situación era distinta, pues se negociaba el Estatuto docente con una base normativa que era el Estatuto Básico.

Ahora negociaremos un Estatuto docente sin contradecir la normativa de la función pública, pero desarrollando o ampliando todas aquellas materias que se adecuen a la función docente y a las peculiaridades del sector. Y tenemos un antecedente: el Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

De todos los puntos, el mayor logro sería disponer de una regulación expresa de la negociación colectiva de los docentes, donde la perversión del Gobierno no pueda incumplir los acuerdos o pactos firmados con las organizaciones sindicales, y donde las administraciones educativas estén obligadas a cumplir todos y cada uno de los contratos a los que se comprometan con los trabajadores y trabajadoras de la enseñanza. Donde se considere al empleado público docente, a los efectos de negociación colectiva, como un todo homogéneo, pudiendo así establecer con carácter general los derechos básicos del empleo público en cualquiera de las administraciones educativas.

La regulación de las condiciones de trabajo debe basarse en el acuerdo de voluntades entre la Administración (las administraciones) y los sindicatos representativos en cada ámbito, existiendo la imperiosa necesidad de articular jurídicamente los efectos de los acuerdos y las consecuencias jurídicas de sus incumplimientos, causas de revisión, resoluciones y demás vicisitudes que pueda tener todo acuerdo de voluntades.

Contenido del Estatuto docente

1. Personal que integra la función pública docente
2. Derechos y deberes
 - 2.1 Derechos individuales
 - 2.2. Derechos colectivos
3. Adquisición y pérdida de la condición de funcionario docente.
4. Provisión de plazas.
5. Movilidad.
6. Carrera profesional.
7. Retribuciones.
 - 7.1 Básicas.

7.2 Complementarias.

8. Jornada, permisos y licencias.
9. Situaciones del personal docente.
10. Régimen disciplinario.
11. Incompatibilidades.
12. Representación, participación y negociación colectiva.
13. Solución extrajudicial de los conflictos colectivos. Mediación y arbitraje.