

HACIA UNA NORMATIVA PROPIA EN MATERIA DE FUNCIÓN PÚBLICA DOCENTE NO UNIVERSITARIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

MARÍA DOLORES FORNALS ENGUÍDANOS

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN: OBJETO. — II. PROBLEMÁTICA INICIAL: EXISTENCIA DE UN RÉGIMEN JURÍDICO ESPECIAL Y DE UNA FUNCIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA. — III. COMPETENCIAS NORMATIVAS. — IV. CARÁCTER "PRENEGOCIADO" DEL ESTATUTO FUNCIONARIAL DOCENTE. — V. PRINCIPALES PECULIARIDADES DEL ESTATUTO PROPIO DE LOS FUNCIONARIOS DOCENTES NO UNIVERSITARIOS Y RESPUESTA NORMATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN: 1. Los principios de la Función Pública docente. 2. Los Cuerpos de funcionarios docentes no universitarios. 3. El ingreso en la Función Pública docente no universitaria. 4. La provisión de puestos de trabajo: A) Provisión de puestos de trabajo docentes. B) Provisión de puestos de trabajo no docentes. 5. Los derechos económicos de los funcionarios docentes no universitarios. 6. Otros derechos y condiciones laborales: vacaciones, permisos y licencias; jornada y horario de trabajo; derechos en materia sindical. — VI. FINAL. — VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: OBJETO

Con fecha el 1 de enero de 1999, se hizo efectivo el traspaso de funciones y servicios desde la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de enseñanza no universitaria, en el marco de la competencia previamente asumida tras la reforma de la norma estatutaria de 1994⁽¹⁾, puesto que hasta ese momento su presencia era más bien testimonial. El artículo 36.1 del

(1) El Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por LO 8/1982, de 10 de agosto, fue parcialmente modificado por LO 6/1994, de 24 de marzo y, en mayor profundidad, en una posterior reforma operada por LO 5/1996, de 30 de diciembre, si bien en materia de enseñanza es la primera de ellas la que incorpora la competencia de la Comunidad Autónoma.

Estatuto de Autonomía atribuye a aquélla *el desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.*

Por Real Decreto 1982/1998, de 18 de septiembre, quedó definitivamente formalizado el traspaso, si bien su efectividad se posponía hasta el 1 de enero del siguiente año, con el fin de que ese lapso temporal permitiera una asunción paulatina de la gestión y una fluida colaboración con la Administración de procedencia.

Sin el ánimo de profundizar en el trinomio educativo-político-administrativo que confluente en el entramado transferencial, no es posible omitir el hecho de que la integración del personal transferido supuso un incremento en más del doble del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (de 10.000 a 23.000 empleados públicos aproximadamente). La adaptación fue y sigue siendo costosa, probablemente debido a que *"nuestra Comunidad Autónoma no estaba, ni estará durante un tiempo, preparada para asumir las peculiaridades del personal docente"*⁽²⁾.

Una vez recibido por la Administración Autónoma el nuevo personal transferido, el principal problema que se planteó, desde el punto de vista jurídico, residió en determinar cuál era la normativa aplicable a los que entre ellos tenían la condición de funcionarios docentes no universitarios⁽³⁾. En la práctica, durante los primeros meses de 1999, la gestión diaria desbordaba cualquier intento de racionalización normativa y los informes jurídicos que se evacuaban en interpretación de un supuesto concreto se erigían, casi en exclusiva, en la única "fuente normativa" a la que acudir. Paulatinamente, como se verá, se inició una etapa de elaboración normativa, más comedida en un primer momento para ir tomando un ritmo vertiginoso.

(2) Reflexión efectuada en su trabajo "La descentralización en la Educación. Aragón" por D.ª M.ª José LACLETA ALMOLDA, Secretaria General Técnica del Departamento de Educación y Cultura en el momento de la transferencia en materia educativa.

(3) El trabajo se centra en el estudio del estatuto jurídico de los funcionarios docentes no universitarios, por lo que cualquier referencia en el texto a *funcionarios docentes o docentes* excluirá a los de naturaleza universitaria. Asimismo, tampoco es objeto de este estudio analizar la situación jurídica de los profesores de enseñanza no universitaria que, sin tener la condición de funcionarios, desarrollan su actividad en centros privados, aunque los que desempeñan su actividad en centros concertados gozan de un estatus singular derivado de la propia naturaleza del concierto educativo.

Esta circunstancia, unida a la inexistencia de una compilación normativa estatal en materia de función pública docente, ha desembocado en una incómoda dispersión y complejidad jurídica en dicho ámbito. En un modesto intento de sistematización y aprovechando que recientemente tuvo lugar el primer aniversario de "la transferencia", con este ensayo me propongo elaborar un análisis de lo que ha sido el despertar de la regulación autonómica propia en materia de función pública docente no universitaria.

La sistemática empleada en su elaboración parte del estudio de la regulación aplicable a dicho personal en el momento de su transferencia a la Diputación General de Aragón, con especial referencia a lo que la singulariza con respecto al régimen general del resto de los funcionarios públicos para, paralelamente, analizar los pasos dados hasta la fecha con el objeto de lograr su acomodo desde el punto de vista normativo a la nueva estructura autonómica, con el fin de alcanzar una visión global de lo que sea su estatuto jurídico. En este sentido, cabe reseñar la dificultad de evaluación de esta materia, dada la inexistencia de manuales dedicados a su análisis y la atomización normativa existente. El estudio se abordará tanto desde el punto de vista teórico -acudiendo al sistema de fuentes del derecho- como práctico -deteniéndonos en aspectos concretos cuya aplicación ha generado dudas, informes o, cuanto menos, un estudio pormenorizado-.

II. PROBLEMÁTICA INICIAL: EXISTENCIA DE UN RÉGIMEN JURÍDICO ESPECIAL Y DE UNA FUNCIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

La integración del personal docente no universitario en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón puso al descubierto, entre otros aspectos, la necesidad de dotar a dicho personal de un marco jurídico propio no identificable plenamente ni con la normativa estatal vigente ni con la regulación genérica aplicable al personal al servicio de la Diputación General de Aragón, y ello por un doble motivo.

En primer lugar, por la especificidad y sustantividad propia del colectivo funcional docente, al que es de aplicación un régimen estatutario singular y, en segundo lugar, porque dicho personal debe quedar plenamente integrado en la Administración autonómica lo que supone que le sea de aplicación la normativa funcional vigente en dicho ámbito territorial con arreglo al principio de igualdad de dere-

chos de los funcionarios transferidos del Estado a las Comunidades Autónomas con los propios de éstas.

A estas razones habrá que sumar un tercer condicionante a considerar, como es el que hoy por hoy⁽⁴⁾, tanto los funcionarios docentes no universitarios integrados en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, como los que adquieran esta condición a través de los distintos procesos selectivos que convoque la Administración Educativa Aragonesa, pertenecen a Cuerpos de Funcionarios Docentes de la Administración General del Estado.

Así pues, y tomando como base esta doble condición del personal docente (funcionarios docentes e integrados en la Comunidad Autónoma de Aragón), el objeto inmediato consistirá en ir elaborando una nueva y particular regulación en materia de función pública docente que tenga en cuenta tanto la naturaleza diferenciada, que justifica una legislación sectorial o régimen estatutario especial, como el hecho de que esa normación se aplicará en una Administración Pública autónoma y diferente de la estatal. El final del proceso podría ser, ojalá lo sea, la publicación de una norma legal autonómica que, a modo de texto refundido, aglutine las principales directrices en materia de función pública docente no universitaria⁽⁵⁾.

Además, en el momento de la transferencia, a la ausencia de normativa sectorial propia de la Comunidad Autónoma de Aragón, aplicable a los funcionarios docentes tras su integración, se unió la situación generada por la existencia de una Función Pública centralizada. Así, al Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales⁽⁶⁾ le corresponderá el ejercicio de las principales competencias en materia de personal, que son entre otras: proponer al Gobierno de Aragón —titular de la potestad reglamentaria— los proyectos o normas de aplicación a la Función Pública y dictar disposiciones generales en esa

(4) Véanse las páginas 12 a 14 de este mismo trabajo acerca de la posibilidad de creación por las Comunidades Autónomas de Cuerpos de Funcionarios docentes no universitarios propios.

(5) En el ámbito de la Administración Central se está preparando un "Estatuto Básico de la Función Pública Docente" cuyo primer borrador fue presentado el 25 de enero de 2000.

(6) Con posterioridad a la efectividad de la transferencia en materia educativa, por Decreto de la Presidencia del Gobierno de Aragón, de 4 de agosto de 1999 (BOA nº 99, de 5 de agosto), se atribuyen al Departamento de Economía, Hacienda y Función Pública las competencias hasta entonces asignadas a la Dirección General de Recursos Humanos del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, que pasa a denominarse Dirección General de la Función Pública como consecuencia del Decreto 100/1999, de 3 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma (BOA nº 114, de 6 de septiembre).

materia así como vigilar el cumplimiento de las mismas una vez aprobadas, ejercer la inspección general en materia de personal, proponer al Gobierno la aprobación de la oferta anual de empleo público, dirigir y supervisar los procesos de negociación colectiva... En particular, le corresponde proponer al Gobierno los proyectos de normas que afecten específicamente al personal docente, por iniciativa del Departamento afectado y el establecimiento de las directrices, asesoramiento, coordinación y seguimiento de la negociación colectiva en el ámbito sectorial educativo.⁽⁷⁾

Por su parte, su atribuye al Departamento de Educación y Ciencia la gestión del personal docente no universitario, sin perjuicio de las competencias que legalmente corresponden al Gobierno de Aragón y las reservadas al Departamento de Economía, Hacienda y Función Pública⁽⁸⁾.

El hecho de que tanto en el momento de la transferencia en materia educativa como en la actualidad, se mantenga la apuesta por una política global de recursos humanos, favorece sin duda la planificación, coordinación y control centralizado —incluso tutelado, en algunos casos— de las principales decisiones relativas al personal al servicio de la Diputación General de Aragón. Sin embargo, ello también puede inducir a que se generen tensiones internas entre los distintos colectivos y demás agentes implicados, así como dificultades para lograr la armonización jurídica y el consenso acerca de las principales determinaciones en materia de función pública (cabe destacar, por haber sido objeto de polémica, el incremento retributivo acordado por el Gobierno de Aragón para el personal de la Diputación General con ocasión de la transferencia operada en materia educativa).

III. COMPETENCIAS NORMATIVAS

En este punto únicamente nos detendremos en el análisis de las competencias normativas dejando a un lado las amplias facultades

(7) Competencias enunciadas en el artículo 12 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, en el artículo 3 del Decreto 208/1999, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón; por el que se distribuyen las competencias en materia de personal entre los diferentes órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, y en el artículo 11.4 de la Ley 12/1998, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas.

(8) Vid. artículo 11.4 de la Ley 12/1998, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas y artículo 1 del Decreto 91/1999, de 11 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Educación y Ciencia.

que, en materia de ejecución de la enseñanza, puedan desarrollar las Comunidades Autónomas.

La Constitución Española de 1978 atribuyó al Estado la competencia exclusiva sobre las "bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de los funcionarios ..." (art.149.1.18), dejando abierta la posibilidad de que las Comunidades Autónomas dictasen normas de desarrollo en materia de función pública. Por su parte, el artículo 103.3 de la misma norma fundamental impone que "la Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos...".

En el ejercicio de la competencia para dictar la legislación básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos el Estado aprobó la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que apela expresamente a las peculiaridades del personal docente en su ámbito de aplicación y en su Disposición Adicional Decimoquinta⁽⁹⁾.

Se advierte inmediatamente la dificultad que subyace para determinar con precisión el régimen jurídico de la función pública docente. Así, a la tensión habitual que se genera al coexistir normas básicas del Estado y normas de desarrollo de las Comunidades Autónomas, se añade la derivada de la existencia de normas específicas para la función pública docente que, por su propia naturaleza, se separarán en mayor o menor medida del marco genérico de la función pública y que podrán ser tanto estatales como autonómicas. A su vez, dentro de la normativa estatal específica habrá que distinguir la que tenga carácter básico, que se erigirá como límite infranqueable al poder normativo autonómico, de la que no posea dicho carácter.

En palabras del profesor EMBID IRUJO "Hay, por tanto, un permanente equilibrio -y, quizá, en algún caso pueda darse el conflicto- entre norma básica estatal general para la función pública, normativa específica docente estatal y normativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas"⁽¹⁰⁾.

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, en su Disposición Adicional Novena prevé la

(9) La Ley 30/1984, de 2 de agosto, ha sido parcialmente modificada en múltiples ocasiones, siendo la modificación operada por Ley 23/1988, de 28 de julio, la que más profundas novedades introdujo sin duda con el fin de adaptar su articulado a la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, que, centrada en el artículo 149.1.18 de la CE, precisó el contenido del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

(10) Cita literal recogida de la página 5257 de la *Enciclopedia Jurídica Básica*, Editorial Cívitas, voz profesor de enseñanza no universitaria.

existencia de un núcleo básico estatal que aparece integrado por las previsiones de la Ley 30/1984 y las que la propia Ley Orgánica recoge relativas al régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes y que se refieren al sistema de ingreso, la movilidad entre cuerpos docentes, la adquisición de la condición de catedrático, la reordenación de los cuerpos y escalas y la provisión de puestos mediante concurso de traslados de ámbito nacional.

Ambas normas consagran el marco para la ordenación por las Comunidades Autónomas de su Función Pública docente, y tratan de asegurar los derechos de los funcionarios con independencia de su Administración de procedencia.

Esta regulación básica se completa con la producida por el Gobierno en el ejercicio de su facultad de desarrollo de las normas básicas contenidas en la LOGSE para garantizar el marco común básico de la función pública docente⁽¹¹⁾. Entre otras disposiciones reglamentarias cabe destacar por su interés las siguientes: Real Decreto 575/1991, de 22 de abril, por el que se regula la movilidad entre los cuerpos docentes y la adquisición de la condición de catedrático, Real Decreto 850/1993, de 4 de junio por el que se regula el ingreso y la adquisición de especialidades en los Cuerpos de Funcionarios Docentes, Real Decreto 2112/1998, de 2 de octubre, por el que se regulan los concursos de traslados de ámbito nacional para la provisión de plazas correspondientes a los Cuerpos Docentes.

Finalmente la Disposición Adicional Novena de la citada norma legal concreta que "las Comunidades Autónomas ordenarán su Función Pública docente en el marco de sus competencias, respetando en todo caso las normas básicas contenidas en esta Ley y en su desarrollo reglamentario...".

Al margen de lo anteriormente expresado y haciendo hincapié en la idea de especificidad del colectivo funcional docente, conviene añadir que la habilitación para dictar normativa específica aplicable a dicho personal, también se halla expresamente recogida en normas autonómicas aragonesas, como por ejemplo en la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 2.2) o en el Reglamento para la provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado

(11) Esta precisión contenida en la DA 9.1ª de la LOGSE alcanza un singular relieve si se pone en conexión con la Sentencia 99/1987, aludida en la anterior nota al pie, pues sintetiza una apuesta decidida por la uniformidad como principio rector del régimen jurídico de la función pública autonómica.

por Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón (artículo 1.2).

A pesar de que el hecho de no contar con normativa propia específica, aplicable a los funcionarios docentes no conduciría a que se produjera un vacío legal, puesto que en ese supuesto se aplicaría la normativa estatal que en cada caso resultare procedente⁽¹²⁾, no parece conveniente que dicha situación se prolongue en el tiempo más de lo estrictamente indispensable. Así ha parecido entenderlo el Gobierno de Aragón que, como órgano competente para establecer la política de personal y ejercer la potestad reglamentaria en relación con la misma, ha ido dotando progresivamente al personal docente de la Comunidad Autónoma de Aragón de una normativa adecuada a su especificidad (con los límites temporales inherentes a la efectividad de la transferencia operada).

La vertiginosa producción normativa en materia de función pública docente, llevada a cabo durante 1999 y lo que va del presente año, puede comprobarse de un modo sencillo acudiendo a las publicaciones del Boletín Oficial de Aragón donde casi permanentemente existe una referencia a este ámbito funcional. En cualquier caso, se trata solamente de normas reglamentarias (Decretos, Ordenes, Resoluciones) ya que, como se apuntó con anterioridad, todavía está pendiente una ley autonómica dedicada al estatuto de los funcionarios públicos docentes no universitarios. A lo largo de esta exposición, iremos enunciando dichas normas autonómicas surgidas con ocasión de la integración del colectivo docente en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

IV. CARÁCTER "PRENEGOCIADO" DEL ESTATUTO FUNCIONARIAL DOCENTE

Con carácter previo al estudio de la concreta evolución normativa de los distintos aspectos que constituyen las peculiaridades de la función pública docente más destacables en relación con la normativa general, se hace necesario incidir en lo que podría calificarse de carácter "prenegociado" de la producción normativa autonómica en materia de personal.

Efectivamente, como con acierto apunta el profesor MARTÍNEZ MARÍN, hoy en día no puede sostenerse como categoría dogmática la

(12) Previsión contenida en la DT de la ley 12/1998, de 22 de diciembre, de medidas tributarias, financieras y administrativas.

tradicional concepción de la relación funcionarial como unilateralmente impuesta para el empleado público. La incorporación de las organizaciones sindicales representativas del personal al procedimiento decisonal administrativo a través de la consulta y negociación, determina que la relación funcionarial ya no sea absolutamente unilateral sino condicionalmente prenegociada.

Fue 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, la que, por vez primera, abre esta posibilidad de negociación de aspectos vinculados a la relación funcionarial.

Esta nueva concepción de la relación funcionarial, que se impone en nuestros días, encuentra su mayor exponente en el proceso de elaboración normativa en materia de función pública, incluida por supuesto la docente, porque, *"en efecto, la preceptiva negociación colectiva transforma, en esta materia, la misma potestad reglamentaria y la hace prenegociada."*⁽¹³⁾

En el marco de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón cabe precisar que como tema específico de negociación de las condiciones de trabajo del personal docente no universitario, se creó la Mesa Sectorial de Educación⁽¹⁴⁾ que, con carácter paritario, está integrada por representantes de la Administración y de las Organizaciones Sindicales con derecho a representación en el ámbito del personal docente no universitario⁽¹⁵⁾.

Desde su constitución la actividad de este órgano negociador ha sido incesante, habiéndose sometido a su consideración las principales decisiones administrativas en materia de función pública docente. Así, por ejemplo, allí se negoció el procedimiento singular para el nombramiento de personal interino para ocupar puestos de trabajo de funcionarios docentes no universitarios, el procedimiento para autori-

(13) Opinión manifestada por el profesor MARTÍNEZ MARÍN, en la página 69 de su manual *Régimen Jurídico de los funcionarios* (ver bibliografía), que la autora comparte plenamente.

(14) Vid. el Acuerdo de la Mesa General de Negociación sobre articulación de la negociación colectiva en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, ratificado por el Gobierno de Aragón el 25 de febrero de 1999, y publicado por Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la misma fecha (BOA. de 8 de marzo de 1999).

(15) En la actualidad FETE-UGT, CSI-CSIF, CC.OO y STEA. Los representantes de la Administración, designados por el Gobierno de Aragón, pertenecen a los Departamentos de Educación y Ciencia y de Economía, Hacienda y Función Pública como consecuencia de la competencia compartida por ambos en materia de función pública docente.

zar las comisiones de servicios por motivos humanitarios, la oferta de empleo público, los criterios para la confección de las plantillas de los centros, la Red de Centros, las licencias por estudios...

V. PRINCIPALES PECULIARIDADES DEL ESTATUTO PROPIO DE LOS FUNCIONARIOS DOCENTES NO UNIVERSITARIOS Y RESPUESTA NORMATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

El catálogo de situaciones jurídicas, derechos y deberes de los funcionarios docentes se encuentra dispersamente recogido en una pluralidad de disposiciones de diverso orden, que agrupadas vendría a integrar el estatuto jurídico singular de este tipo de personal.

1. Los principios de la Función Pública docente

Lo primero que llama la atención al operador jurídico es que incluso entre los principios generales que informan la función pública docente, aparecen algunos particularmente manifestadores de su propia idiosincrasia, como el de la ética profesional en el desempeño del servicio público, la libertad de cátedra y de enseñanza y la especialización en el ejercicio de la actividad docente.

Uno de dichos principios, concretamente la libertad de cátedra consagrada como una proyección de la libertad de expresión del artículo 20 de la Constitución Española, se erige como un límite insoslayable a la normación en materia de función pública docente. En este sentido, y a pesar de su dicción literal -"libertad de cátedra"-, el Tribunal Constitucional⁽¹⁶⁾ entiende que la misma ampara a los profesores de todos los niveles educativos y no únicamente a los que ostentan la condición de catedráticos.

El reconocimiento constitucional de la libertad de cátedra se completa con el de la libertad de enseñanza (art. 27 de la Constitución Española), como garantía personal en el ejercicio de la función docente. Así, ambas *libertades fundamentales* aparecen ubicadas en la sección primera del Título Primero del texto fundamental, y por tanto gozan de la tutela jurisdiccional efectiva y del sistema de garantías constitucionalmente previsto para asegurar el adecuado ejercicio de las mismas.

(16) STC de 13 de febrero de 1981

Por su parte, el artículo 3º de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE) garantiza nuevamente la libertad de cátedra de los profesores en el marco de la Constitución.

Además, el hecho de que la actividad educativa deba quedar orientada por los principios y declaraciones enunciados en la Constitución⁽¹⁷⁾, entre los que destaca el pleno desarrollo de la personalidad del ser humano, exige que la actividad de los profesores en la prestación del servicio público educativo se rija necesariamente por el principio de ética profesional. Entre otros pueden considerarse valores éticos del servicio público docente la integridad, la neutralidad, la imparcialidad, la receptividad, la responsabilidad profesional...

Otra de las características propias de la actividad docente es la de su especialización como colofón a la nutrida relación de enseñanzas que actualmente existen.

La LOGSE parte de una distinción fundamental entre las *enseñanzas de régimen general* y las de *régimen especial* estructurándose, cada una de ellas, en un elenco de enseñanzas diversas que se corresponden con diferentes niveles educativos. Así, pertenecen al primer grupo la *educación infantil*, la *primaria*, la *secundaria* - que, a su vez, comprende la *educación secundaria obligatoria*, el *bachillerato* y la *formación profesional de grado medio*-, la *formación profesional de grado superior* y la *educación universitaria*. Mientras que las *enseñanzas artísticas* y las *de idiomas* integran las denominadas *enseñanzas de régimen especial*, así como cuantas otras se establezcan por el Gobierno -previa consulta a las Comunidades Autónomas- en función de la evolución de la demanda social o las necesidades educativas.⁽¹⁸⁾

Pues bien, cada una de estas enseñanzas será impartida por un Cuerpo específico de Funcionarios docentes predeterminado por la LOGSE en la Disposición Adicional Décima y siguientes. Así, por ejemplo, el Cuerpo de Maestros desempeñará sus funciones en la educación infantil y primaria⁽¹⁹⁾, mientras que el Cuerpo de Profesores de

(17) Vid. artículos 27 de la CE, 2.1 de la LODE y 1.1 de la LOGSE *in fine*.

(18) Vid art. 3 Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

(19) Esta precisión cabe entenderla con carácter general, pues la propia LOGSE en su DT 4º prevé que durante los primeros diez años de su vigencia, las vacantes de primer ciclo de la educación secundaria obligatoria continúen ofreciéndose a los funcionarios del Cuerpo de Maestros con los requisitos de especialización que se establezcan.

Enseñanza Secundaria, lo hará en la educación secundaria obligatoria, bachillerato y formación profesional.

Pero es que, a su vez, los distintos Cuerpos se disgregan en diferentes especialidades⁽²⁰⁾, que se adquieren bien por la superación del proceso selectivo de ingreso al Cuerpo de que se trate por la correspondiente especialidad, o bien a través de procedimientos específicos establecidos al efecto con el fin de que los que ya son funcionarios docentes adquieran nuevas especialidades.

El Real Decreto 850/1993 regula el procedimiento para adquisición de nuevas especialidades⁽²¹⁾ reservando a las Comunidades Autónomas la determinación, mediante las oportunas convocatorias, de las que pueden alcanzarse a través de dicho procedimiento. En cualquier caso, como la adquisición de una nueva especialidad no supone la pérdida de la que anteriormente se pudiera poseer, los funcionarios especialistas en más de una materia podrán desempeñar puestos de trabajo en cualquiera de ellas.

Tradicionalmente se suele recoger, en un mismo acto de publicación, la convocatoria para el ingreso en un Cuerpo docente y la correspondiente a la adquisición de nuevas especialidades.

El grado de complejidad se incrementa si se tiene en cuenta que para impartir las especialidades del Cuerpo de Maestros entra en juego además, el sistema de las habilitaciones, mediante el cual se acredita la capacidad (o aptitud) para desempeñar una determinada especialidad. El procedimiento destinado a la obtención de la certificación-habilitación consiste habitualmente en la superación de pruebas específicas o cursos de especialización, aunque en algunos casos

(20) Las especialidades del *Cuerpo de Maestros* figuran en el Anexo V del Real Decreto 2112/1998, de 2 de octubre, por el que se regulan los concursos de traslados de ámbito nacional para la provisión de plazas correspondientes a los Cuerpos Docentes, las del *Cuerpo de Profesores de Educación Secundaria* en el Real Decreto 1701/1991, de 29 de noviembre, por el que se establecen especialidades del Cuerpo de Profesores de Educación Secundaria, se adscriben a ellas los profesores correspondientes a dicho Cuerpo y se determinan las áreas y materias que deberá impartir el profesorado, y las del *Cuerpo de Profesores Técnicos en Formación Profesional* en el RD 1635/1995, de 6 de octubre, por el que se adscribe el profesorado de los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria y Técnicos de FP a las especialidades propias de la formación profesional específica, modificado a su vez por RD 777/1998, de 30 de abril, por el que se desarrollan determinados aspectos de la ordenación de la Formación Profesional en el ámbito del sistema educativo. En cuanto a las especialidades de los Cuerpos que imparten las enseñanzas de régimen especial, se hallan reguladas en normativa preconstitucional, estando pendiente todavía la reordenación de las mismas a las previsiones de la LOGSE, tal y como prevé su DA14^a.

(21) Artículos 39 y ss.

basta con hallarse en posesión de una determinada titulación; así, por ejemplo la Resolución de 30 de diciembre de 1993, de la Secretaría de Estado de Educación, habilita para impartir la docencia en Educación Infantil a los maestros que hayan cursado la especialidad de Educación Preescolar en las Licenciaturas de Filosofía y Letras (Sección Ciencias de la Educación) o Filosofía y Ciencias de la Educación (Sección Ciencias de la Educación).

Este juego de Cuerpos-especialidades-habilitaciones —que es predecible de una forma particular en el Cuerpo de Maestros⁽²²⁾— es propio de la función pública docente sin que exista parangón en el régimen general.

2. Los Cuerpos de funcionarios docentes no universitarios

Si bien en el apartado anterior ya se anticipó en alguna medida la originalidad del sistema de Cuerpos docentes no universitarios y su estructuración en especialidades, establecidas de conformidad con las necesidades de la ordenación académica de los niveles educativos, conviene abordar con una mayor profundidad la problemática derivada de dicha situación.

La LOGSE realiza una profunda reordenación de los Cuerpos de funcionarios docentes no universitarios y lo hace con carácter básico (Disposición Adicional Novena y Décima). Particularmente, crea de una forma detallada dichos Cuerpos y especifica como se integrarán los funcionarios pertenecientes a los antiguos Cuerpos que desaparecen.

En concreto, el sistema de Cuerpos docentes no universitarios se sintetizaría del siguiente modo:

(22) Es interesante explicar que existe una excepción que es la que se produce con la especialidad de Educación Primaria, ya que la LOGSE parte de un concepto generalista del ámbito "Primaria" y no lo concibe como tal especialidad, exigiendo únicamente que "la educación primaria será impartida por maestros, que tendrán competencia en todas las áreas de este nivel" mientras que "la enseñanza de música, de la educación física, de los idiomas extranjeros o de aquellas enseñanzas que se determinen, serán impartidas por maestros con la especialización correspondiente"(art.16). Es decir, que todos los maestros, por su mera pertenencia al Cuerpo, están legitimados para desempeñar los puestos del ámbito de Primaria e impartir sus enseñanzas. Este carácter generalista choca con la existencia de la especialidad de Educación Primaria recogida en el Anexo V del Real Decreto 2112/1998, de 2 de octubre, así como con la del título de "Maestro. Especialidad de Educación Primaria", creado por Real Decreto 1440/1991, de 30 de agosto.

	Cuerpo de Maestros
Enseñanzas Régimen General	Cuerpo Profesores Educación Secundaria
	Cuerpo de Profesores Técnicos en Formación Profesional
	Cuerpo Profesores/Cuerpo de Catedráticos de Música y Artes Escénicas
Enseñanzas Régimen Especial	Cuerpo Profesores/Cuerpo de Maestros de Taller de Artes Plásticas y Diseño
	Cuerpo Profesores Escuelas Oficiales de Idiomas

Asimismo, con posterioridad, la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes, crea el Cuerpo de Inspectores de Educación al que atribuye expresamente el carácter de cuerpo docente.

Con la entrada en vigor de la LOGSE, es destacable la desaparición, como tales, de los Cuerpos de Catedráticos –excepto en el caso de Música y Artes Escénicas–, configurándose la condición de catedrático como una distinción personal que se adquiere a través de la superación de un procedimiento reglado.

El Real Decreto 575/1991, de 22 de abril, por el que se regula la movilidad entre los cuerpos docentes y la adquisición de la condición de catedrático, puntualiza en su artículo 10 que *“la condición de catedrático, que reconoce la especial cualificación y méritos dentro de su Cuerpo a los funcionarios que la poseen, se adquirirá y mantendrá a título personal con independencia del destino que se desempeñe”*.

En este punto, la normativa básica estatal reserva a las Comunidades Autónomas escasas competencias normativas (como determinar los criterios de desempate, puntuaciones máximas y mínimas de determinados apartados del baremo aplicable...), encomendándoles por el contrario, desde el punto de vista ejecutivo, la total realización del procedimiento para la adquisición de la condición de catedrático, incluida la convocatoria y el reconocimiento de dicha condición.

La Administración Educativa de la Comunidad Autónoma de Aragón todavía no ha emprendido ningún procedimiento de convo-

ocatoria de pruebas destinadas a adquirir la condición de catedrático debiéndose valorar, llegado el momento, el porcentaje de reconocimiento de dicha condición sobre el total de los funcionarios de cada Cuerpo, porcentaje que puede alcanzar hasta el 30 por ciento de los mismos, según la Disposición Adicional Decimosexta de la LOGSE.

No es conveniente detenernos ahora en los sistemas de ingreso para cada uno de los Cuerpos –pues será objeto de estudio específico–, pero sí preguntarnos, en cambio, acerca de la posibilidad de creación de cuerpos docentes propios por las Comunidades Autónomas y, singularmente, por la Comunidad Autónoma de Aragón.

En principio, la LOGSE no atribuye de modo expreso dicha competencia a las distintas Administraciones Educativas, aunque tampoco lo prohíbe. Ciertamente, la única referencia al respecto que cabe citar se recoge en un nivel normativo inferior, concretamente en el artículo 38.2 del Real Decreto 850/1993, al disponer que, *“cuando se trate de cuerpos pertenecientes a Comunidades Autónomas que hayan procedido a regular su Función Pública docente, la expedición de los títulos de funcionarios de carrera corresponderá a los órganos correspondientes de su Administración educativa”*. Así pues, de ello parece desprenderse que sí es posible que las Comunidades Autónomas creen sus propios cuerpos de funcionarios docentes no universitarios.

Hasta el momento, tan sólo la Comunidad Autónoma del País Vasco ha procedido a iniciar tal proyecto creativo, a través de la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de Cuerpos docentes de la enseñanza no universitaria. Las Cortes de Aragón, por el contrario, no han hecho uso de la facultad de creación de cuerpos docentes propios y, en consecuencia, los funcionarios docentes de nuevo ingreso – es decir, los que han accedido a la función pública docente en virtud de los procesos selectivos convocados por la Administración Educativa aragonesa– pertenecerán a Cuerpos de funcionarios de la Administración General del Estado. Tal distinción no es en ningún caso baladí; piénsese, por ejemplo, que el sistema de previsión social será distinto en uno u otro caso.⁽²³⁾

(23) De hecho, a los funcionarios que ingresaron en la función pública docente, en virtud de los procesos selectivos convocados por la Administración Educativa aragonesa, no puede serles de aplicación el segundo párrafo de la DA 4ª de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, que prevé que *a los funcionarios de nuevo ingreso, tanto durante el período de prácticas como en su condición de funcionarios de carrera de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón les será*

En cualquier caso, la creación de cuerpos docentes autonómicos encuentra importantes resistencias, por cuanto la movilidad de los funcionarios pertenecientes a dichos cuerpos se vería seriamente limitada al quedar normalmente referida al territorio autonómico.

Por último, conviene apuntar que la articulación práctica de la reordenación de los cuerpos docentes estatales y la integración que de ella se deriva, se han visto en cierta medida entorpecidas por la existencia de personal docente (en algunos casos funcionarios, en otros contratados laborales o administrativos⁽²⁴⁾) dependiente de la Administración Local, ya que éstos —en el caso de los funcionarios docentes— no han quedado integrados en los Cuerpos estatales creados por la LOGSE. En concreto esta situación es especialmente perceptible en el ámbito de la enseñanza de música, impartida por especialistas en los Conservatorios y Escuelas de Música de los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos Insulares... Sin duda se trata de una de las grandes asignaturas pendientes en materia de función pública docente a abordar en los próximos años.

3. El ingreso en la Función Pública docente no universitaria

Tal y como se apuntó, la LOGSE otorga carácter básico a la regulación que la misma dedica al ingreso en la Función Pública docente. Concretamente impone que el sistema de acceso será el del *curso-oposición convocado por las respectivas Administraciones Educativas* y especifica, si bien mínimamente, los méritos a valorar en cada una de las fases que componen el procedimiento selectivo (Disposición Adicional Novena).

Tras la superación, por gran parte de las Comunidades Autónomas, del período transitorio que la misma norma establecía en su Disposición Transitoria Quinta, y que el Real Decreto 574/1991,

de aplicación el Régimen General de la Seguridad Social. De este modo, al haber quedado integrados en Cuerpos de funcionarios de la Administración General del Estado, deberán incluirse en el campo de aplicación del Régimen Especial de la Seguridad Social, que integra los mecanismos de cobertura de clases pasivas y mutualismo administrativo, tal y como previene el artículo 3.1 a) de la Ley 29/1975, de 27 de junio.

(24) La LOGSE faculta la contratación en régimen de derecho administrativo de profesores especialistas para impartir determinadas áreas o materias en centros públicos (vid. art. 33.2). Esta permisibilidad se erige como otra de las peculiaridades propias de la función pública docente, por cuanto en el régimen general tal posibilidad se encuentra prohibida expresamente a partir de la entrada en vigor de la Ley 30/1984 (vid. DA 4ª y RD 1560/1995, de 21 de septiembre, por el que se regula el régimen de contratación de profesores especialistas).

de 22 de abril, vino a desarrollar⁽²⁵⁾, el objetivo se centró en proporcionar al sistema de ingreso la homogeneidad necesaria para garantizar la posterior comunicabilidad de los funcionarios públicos docentes a través de los concursos de traslados de ámbito nacional previstos igualmente en la Ley.

El Real Decreto 850/1993, repetidamente citado, regula definitivamente el ingreso y la adquisición de especialidades en los cuerpos de funcionarios docentes a los que se refiere la LOGSE, derogando el Real Decreto de 1991 excepto para aquellas Comunidades Autónomas que no han completado el período transitorio que finalizaría una vez concluidas las tres primeras convocatorias realizadas al amparo de aquella por las Administraciones Educativas.

El proceso respecto de aquellas Comunidades Autónomas que se encuentren en pleno ejercicio de sus competencias educativas —actualmente todas ellas— se caracteriza porque, tras aprobar sus respectivas ofertas de empleo público, proceden a convocar las pruebas de ingreso al cuerpo de funcionarios docentes de que se trate. Son, pues, las correspondientes Administraciones Educativas las que ejecutan íntegramente el proceso de selección, pero con la particularidad de que los aspirantes seleccionados ingresan en cuerpos de funcionarios que no son propios de las mismas —excepto el caso ya apuntado del País Vasco—

Con gran plasticidad recoge la LOGSE esta peculiaridad cuando, al referirse a los concursos de traslados de ámbito nacional, afirma que “...en estos concursos podrán participar todos los funcionarios públicos docentes, cualquiera que sea la Administración educativa de la que dependan o por la que hayan ingresado...”.

De modo similar procede el Real Decreto 850/1993 al determinar que, una vez concluida la fase de prácticas de los seleccionados y la efectiva comprobación del cumplimiento, por parte de los mismos, de los requisitos exigibles, “los órganos convocantes remitirán las listas de ingresados en los diferentes cuerpos al Ministerio de Educación y Ciencia, a efectos de la expedición de los correspondientes títulos de funcionarios de carrera”, mientras que —como ya se apuntó— cuando se trate de cuerpos pertenecientes a Comunidades Autónomas que hayan procedido a regular su función pública docente, la expedición de los títulos de funcionarios de carrera corresponderá a los órganos correspondientes de su Administración educativa.

(25) El RD 574/1991, de 22 de abril, reguló transitoriamente el ingreso en los Cuerpos de funcionarios docentes a que se refiere la LOGSE.

Con carácter particular, el ingreso en el Cuerpo de Inspectores de Educación se rige por el Real Decreto 2193/1995, de 28 de diciembre, que establece las normas básicas para el acceso y la provisión de puestos de trabajo en el Cuerpo de Inspectores de Educación y la integración en el mismo de los actuales Inspectores, en el marco de lo dispuesto por la Disposición Adicional Novena de la LOGSE. Dicha norma habilita a las Comunidades Autónomas para ordenar su función inspectora dentro, obviamente, del marco estatal básico, admitiendo incluso que éstas establezcan, para el acceso a dicho Cuerpo, distintas especialidades teniendo en cuenta la estructura, las áreas y los programas en que se organiza el sistema educativo.

En ejecución de las competencias asumidas en relación con las tareas inspectoras, por Resolución de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación y Ciencia de 25 de octubre de 1999, se aprobó el Plan General de Actuación de la Inspección de Educación para el curso 1999/2000 si bien desde el punto de vista normativo no ha existido desarrollo autonómico hasta el momento.

Además, por vez primera en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, la Oferta de Empleo Público para el año 2000⁽²⁶⁾ recoge plazas para acceder al Cuerpo de Inspectores de Educación, quedando pendiente de convocatoria el correlativo procedimiento selectivo que, en tanto no contemos con regulación propia, deberá ordenarse conforme a lo dispuesto con carácter supletorio por la normativa básica estatal⁽²⁷⁾.

Respecto de los restantes Cuerpos docentes, durante 1999 se convocaron por la Administración aragonesa procedimientos selectivos para el ingreso y adquisición de nuevas especialidades en los Cuerpos de Maestros, Profesores Técnicos de F.P., Profesores de Música y Artes Escénicas y Artes Plásticas y Diseño y en este año para los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria y Escuelas Oficiales de Idiomas.⁽²⁸⁾

4. La provisión de puestos de trabajo

En materia de provisión de puestos de trabajo es donde la actividad normativa aragonesa se ha desarrollado con mayor intensidad,

(26) La Oferta de Empleo Público para el año 2000 para el personal docente se aprobó por Decreto 71/2000, de 18 de abril, del Gobierno de Aragón (BOA nº 44, de 14 de abril).

(27) Vid DF 1ª del Real Decreto 2193/1995, de 28 de diciembre (BOE nº 312, del 30 de diciembre).

(28) Convocatorias publicadas en los nº 52 (29-4-1999) y 46 (18-4-2000) del BOA.

haciendo uso de la posibilidad de dictar normas específicas adecuadas a las peculiaridades del personal docente establecida en el artículo 2 de la Ley de Ordenación de la Función Pública en la Comunidad Autónoma de Aragón.

La regulación general, a la que esa eventual normativa específica vendría a desplazar, aparece recogida en el Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, modificado por Decreto 101/1998, de 19 de mayo.

Como primer paso ya se arbitró un procedimiento singular para el *nombramiento de personal interino* para ocupar puestos de trabajo de funcionarios docentes no universitarios, por Decreto 102/1999, de 3 de septiembre, del Gobierno de Aragón, que sería posteriormente sustituido por un nuevo sistema de provisión interina de puestos de trabajo aprobado por Decreto 60/2000, de 28 de marzo y su correspondiente Orden de desarrollo⁽²⁹⁾.

El sistema implantado no se identifica ni con el aplicado anteriormente por el Ministerio de Educación y Cultura, ni con el régimen de provisión interina de puestos aplicable a los restantes funcionarios de la Diputación General de Aragón. Constituye, pues, una auténtica novedad y puede considerarse la primera piedra del marco normativo propio en materia de función pública aragonesa.

Con posterioridad, el objeto de una nueva normación singular se centraría en el procedimiento para proveer con carácter temporal, en comisión de servicios por motivos humanitarios, plazas propias de funcionarios de carrera en el ámbito funcional docente no universitario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que fue aprobado por Decreto del Gobierno de Aragón de 18 de enero de 2000.

En este supuesto la normativa estatal vigente⁽³⁰⁾ preveía la existencia de este tipo de comisiones de servicios aunque se procedía a

(29) Orden de 4 de abril de 2000, del Departamento de Educación y Ciencia, por la que se desarrolla el procedimiento de provisión de puestos de trabajo docentes no universitarios por personal interino (BOA nº 42, de 10 de abril)

(30) DA 1ª del Real Decreto 2112/1998, de 2 de Octubre, por el que se regulan los concursos de traslados de ámbito nacional para la provisión de plazas correspondientes a los Cuerpos Docentes.

regularlas sin carácter básico, lo que permitió abordar una regulación autonómica más extensa y profunda de lo previsto por aquélla.⁽³¹⁾

En cualquier caso, en el análisis del sistema de provisión de puestos de trabajo por personal docente, es necesario partir de una distinción básica:

A) Provisión de puestos de trabajo docentes

La Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley 30/1984 exige que, con carácter general, los puestos de trabajo docentes sean desempeñados por funcionarios de los Cuerpos y Escalas docentes, si bien admite que puedan desempeñarse excepcionalmente por personal laboral los siguientes:

- Puestos que en razón de su naturaleza no se correspondan con las titulaciones académicas existentes.

- Puestos creados para la realización de programas educativos especiales (como por ejemplo: el Programa de pueblos abandonados de Bubal).

- Puestos en el extranjero en tanto no sean cubiertos por funcionarios españoles de los Cuerpos y Escalas docentes o por funcionarios extranjeros en el marco de Convenios o Acuerdos con otros Estados.

Además la precitada Ley excluye a los funcionarios docentes de la aplicación de todas sus normas relativas a consolidación de grado personal así como, en general, de prácticamente la totalidad del sistema de promoción profesional establecido por la misma en su artículo 21.⁽³²⁾ Es decir, que los funcionarios docentes no consolidan grado personal por desempeñar puestos de trabajo docentes.

Al margen de dicha particularidad, el sistema de provisión de puestos docentes se caracteriza por la especialización, al quedar cimentado en la *provisión por especialidades*, a la que ya nos referimos con ocasión del estudio de los principios generales que rigen la función pública docente.

Otra especificidad del régimen de provisión de puestos en la función pública docente viene constituida por la obligación, para las

(31) De hecho, la regulación autonómica extiende el ámbito de aplicación a todos aquellos funcionarios de carrera docentes afectados por *situaciones* que impliquen una notoria merma de facultades físicas, psíquicas o sensoriales, al tiempo que regula un procedimiento objetivo y transparente para su concesión, del que constituye pieza clave la creación de una Comisión de Valoración.

(32) Vid. apartado 1 de la DA 15ª

Administraciones educativas competentes, de convocar concursos de traslados de ámbito nacional, en los que podrán participar todos los funcionarios públicos docentes, cualquiera que sea la Administración de la que dependan o por la que hayan ingresado siempre que, claro está, reúnan los requisitos para ello (Disposición Adicional Novena apartado 4 LOGSE).

Teniendo en cuenta que la regulación contenida en la LOGSE, relativa a *provisión de puestos mediante concurso de traslados de ámbito nacional*, forma parte de las *bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes* y que la propia norma reserva al Gobierno de la Nación el desarrollo reglamentario de las mismas, las posibilidades normativas de las Comunidades Autónomas en este ámbito se ven sumamente limitadas en beneficio de la garantía de establecimiento de un marco común.

La coordinación trata de asegurarse a través de la consulta que efectúa el Ministerio de Educación y Cultura a las Comunidades Autónomas, con carácter previo a la convocatoria del concurso de traslados de ámbito nacional. El procedimiento y sus normas reguladoras se contienen en el Real Decreto 2112/1998, al que ya se ha aludido en varias ocasiones a lo largo de esta exposición.

Como esta norma prevé que estos concursos se lleven a cabo cada dos años, lo que se ha producido en la práctica es que en el que no existe concurso de ámbito nacional, las respectivas Administraciones educativas competentes convocan sus propios concursos autonómicos, dirigidos exclusivamente a facilitar la movilidad de sus propios funcionarios docentes. Así ha ocurrido el presente curso escolar en el que ha tenido lugar el primer concurso de traslados para funcionarios docentes en el ámbito de gestión de la Comunidad Autónoma de Aragón.⁽³³⁾

B) Provisión de puestos de trabajo no docentes

La Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón prevé en su Disposición Adicional Quinta que los funcionarios docentes (así como los sanitarios e investigadores) puedan acceder a los puestos de trabajo de los *respectivos servicios administrativos* que así se clasifiquen en las Relaciones de Puestos

(33) El concurso de traslados afectó a todos los Cuerpos docentes excepto al de Inspectores de Educación (vid. Ordenes del Departamento de Educación y Ciencia de 15 de octubre y de 8 de noviembre de 1999).

de Trabajo, si bien tales adscripciones deberán quedar justificadas en virtud de las tareas a desempeñar. La Ley autonómica es exigente al imponer una acreditación que se ampare en *estrictas razones de las funciones a realizar* para que los funcionarios docentes puedan desempeñar puestos de trabajo propios de la Administración Educativa.

Por su parte, la Ley 30/1984 (Disposición Adicional Decimoquinta, apartado 4) admite que los funcionarios docentes puedan ocupar puestos de trabajo de la Administración educativa según lo que determinen las relaciones de puestos de trabajo, si bien *sin consolidar grado personal*. El hecho de que los docentes no consoliden grado personal por el desempeño de puestos de trabajo docentes o en la Administración educativa origina una auténtica peculiaridad en relación con el régimen general.

Sería cuestionable si el desempeño por funcionarios docentes de puestos de trabajo de Administración general (no educativa) generase el derecho a consolidar grado personal. La mayoría de las opiniones doctrinales y sentencias judiciales recaídas al efecto⁽³⁴⁾ así lo reconocen, entendiendo que la exclusión que impide la consolidación de grado personal, recogida en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley 30/1984, debe interpretarse de forma restrictiva, por suponer una limitación de los derechos de los funcionarios a la promoción profesional, y por tanto no debe afectar a todos los puestos de trabajo de la Administración, sino únicamente a los que puedan quedar comprendidos dentro del concepto de "Administración educativa", se desempeñen o no funciones docentes. El problema se reduce a dilucidar ante un supuesto concreto si se trata de un puesto de Administración educativa o no, cuestión que en ocasiones no es fácil de delimitar.

5. Derechos económicos de los funcionarios docentes no universitarios

La estructura retributiva del personal docente no universitario también presenta importantes singularidades si se compara con el régimen general. Fundamentalmente se encuentran diferencias en cuanto a la naturaleza del complemento de destino, ya que en el marco educativo viene legalmente consignado en función de los cuer-

(34) Véase, por ejemplo la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de marzo de 1997.

pos de funcionarios docentes de que se trate, con independencia del puesto de trabajo concreto que se desempeñe.

Así, la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, (art.53), asigna: el nivel 26 a los Catedráticos de Música y Artes Escénicas y demás profesores con la condición de catedrático; el nivel 24 a los Profesores de Enseñanza Secundaria, de Escuelas Oficiales de Idiomas, de Artes Plásticas y Diseño, de Música y Artes Escénicas, y a los Profesores Técnicos de F.P y Maestros de Taller de Artes Plásticas y Diseño; y, finalmente, el nivel 21 a los Maestros.

Se observa una distinción fundamental con el sistema aplicable en la Administración Autonómica, donde los niveles se asignan a los puestos de trabajo y no a los empleados públicos. En concreto, son las Relaciones de Puestos de Trabajo de los distintos Departamentos las que expresan las características que definen los puestos de trabajo permanentes de su organización, entre las que destaca el nivel de complemento de destino asignado a cada uno de ellos.⁽³⁵⁾

En cualquier caso, en el ámbito funcional docente no existe el instrumento vertebrador de las Relaciones de Puestos de Trabajo, que son sustituidas por las plantillas orgánicas⁽³⁶⁾.

También el concepto de complemento específico se define de forma diferente en el ámbito de la estructura retributiva del personal docente no universitario. Dicho complemento se articula en tres componentes:

- el general, que se abona en función de los diferentes grupos de clasificación;

(35) Vid. art.17 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

(36) La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón ha profundizado en este ámbito y, por Acuerdo de la Mesa Sectorial de Educación, se han establecido los criterios necesarios para la elaboración de las plantillas de los colegios de Educación Infantil y Primaria, Colegios Rurales Agrupados, Institutos y Secciones de Educación Secundaria, Escuelas Oficiales de Idiomas, Escuelas de Arte, Conservatorios y Centros de Educación Permanente de Adultos. Dicho Acuerdo fue ratificado por el Gobierno de Aragón el 14 de marzo de 2000 y publicado en el BOA por Orden de 21 de marzo del mismo año, del Departamento de Economía, Hacienda y Función Pública. Esta regulación se completa con la publicación de la relación de plantillas y vacantes de los Centros Públicos Docentes no universitarios, dependientes del Departamento de Educación y Ciencia, que tuvo lugar por Orden de este último Departamento de fecha 8 de marzo de 2000.

- el singular, que retribuye el desempeño de la función inspectora, de órganos de gobierno unipersonales (como director, vicerrector, jefe de estudios o secretario) o de puestos de trabajo docentes singulares (maestro orientador, asesor docente, asesor de formación permanente...);

- por formación permanente: son los denominados *sexenios*, establecidos a partir del 1 de octubre de 1992.⁽³⁷⁾

Es decir, que las actividades de formación permanente del profesorado tendrán también efectos sobre el sistema retributivo, además de la correspondiente valoración en las convocatorias de concursos de traslados. Ésta es otra peculiaridad que en la actualidad distingue el desempeño de la función docente del resto de tareas administrativas, en las que las actividades formativas únicamente se valoran a efectos de méritos.

Finalmente, son dignas de mención las gratificaciones extraordinarias a percibir por el personal docente originadas como consecuencia de la participación en la tarea de atención al alumnado en el servicio de comedor y en los recreos anterior y posterior a éste.

6. Otros derechos y condiciones laborales: vacaciones, permisos y licencias; jornada y horario de trabajo; derechos en materia sindical

En el contexto de lo que podría tipificarse como "condiciones laborales", aglutinantes de todo lo relativo a permisos, licencias, vacaciones y jornada de trabajo es donde se plantearon, en un primer momento, las principales dudas interpretativas en cuanto al régimen jurídico aplicable. Así, cabe preguntarse si es de aplicación al personal docente la normativa general de permisos y licencias del personal al servicio de la Diputación General de Aragón.

La Orden de 27 de enero de 1999 (BOA nº 13, de 3 de febrero), del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, por la que se publica el Acuerdo del Gobierno de Aragón por el que se otorga la aprobación expresa y formal, ratificándolo, al Acuerdo sobre integración del personal transferido en materia de enseñanza no universitaria, consagra en su apartado primero un principio general para

(37) El Acuerdo del Consejo de Ministros, de 11 de octubre de 1991, reguló las retribuciones complementarias del profesorado de los Centros de Enseñanza Básica, Bachillerato, Formación Profesional, Enseñanzas Artísticas e Idiomas y estableció la aplicación del componente por formación permanente (*sexenios*) a partir del 1 de octubre de 1992.

"todo el personal transferido del Ministerio de Educación y Cultura", al disponer que éste quedaría vinculado por el régimen jurídico de los empleados de la Diputación General de Aragón que le corresponda, según sea su condición de funcionario o contratado laboral, de conformidad con las normas generales y las específicas que aquí se detallan.

Posteriormente, en su apartado quinto, recoge una norma específica para los docentes, destacando que a este tipo de personal "le serán de aplicación las mismas condiciones, incluidas las retributivas, que tenía el 30 de diciembre de 1998, sin perjuicio del incremento retributivo que corresponda en el año 1999 y las modificaciones que se produzcan en el ejercicio de su facultad de ordenación por la Diputación General de Aragón". Sin duda alguna, cuando se habla de las mismas condiciones, incluidas las retributivas, se está refiriendo a algo más que a los meros conceptos retributivos que integran el salario, es decir, a todas aquellas condiciones que se fundamenten en la normativa especial aplicable al personal docente como tal. Sin embargo, ello no puede ser obstáculo para que les sean igualmente de aplicación las normas propias del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, puesto que, como ya se ha dicho, desde el 1 de enero de 1999 también los funcionarios docentes transferidos han adquirido dicha condición.

De modo que, mientras la *Diputación General de Aragón* no ejercite su facultad de ordenación, a dichos funcionarios -por su carácter de personal docente- les son de aplicación las mismas condiciones que tuvieran reconocidas por su legislación sectorial a fecha 31 de diciembre de 1998 y, residualmente y mientras sea compatible, aquellas otras que traigan su origen de la legislación genérica aplicable a todo el personal al servicio de la Administración Autónoma de la que forman parte desde el 1 de enero del presente año.

Las posibilidades de la Administración Autónoma en el ejercicio de su facultad de ordenación son amplísimas, pues se legitiman en su potestad de autorganización, si bien deberán adecuarse necesariamente a las peculiaridades derivadas de la naturaleza de la función docente, concebida como un servicio público. Ello explica, por ejemplo, que las vacaciones sólo puedan disfrutarse en período no lectivo o que los docentes no dispongan de días de permiso retribuido por razones particulares (conocidos vulgarmente como "moscosos").

En resumen, será plenamente aplicable al personal docente el sistema de vacaciones, permisos y licencias vigente en la

Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, sin perjuicio de lo previsto en la normativa específica de dicho personal.

Descendiendo a aspectos concretos puede señalarse, en primer lugar, que todos los funcionarios, incluidos los docentes, tienen derecho a disfrutar durante cada año completo de servicio activo, de unas *vacaciones anuales* retribuidas de un mes o los días que en proporción les correspondan si el tiempo de servicio fue menor⁽³⁸⁾. No obstante en la práctica el profesorado debe incorporarse al centro el 1 de septiembre y cumplir el horario específico establecido en la normativa vigente, (que luego se analizará), hasta el 30 de junio, por lo que sus vacaciones se prolongan más allá de un mes⁽³⁹⁾.

La particularidad del régimen vacacional de los docentes no reside en el período computable, sino en el momento de su disfrute. La Resolución de 14 de diciembre de 1992, de la Secretaría de Estado de las Administraciones Públicas, por la que se establece el régimen de vacaciones, permisos y licencias de los funcionarios, establece que al personal docente le corresponde disfrutar de sus vacaciones anuales retribuidas dentro del período no lectivo y en consecuencia, no cabe suspender el disfrute de estas en el citado período para trasladarlo al lectivo.

Con carácter general, la regulación en materia de *permisos y licencias* de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón aparece detallada en el artículo 14 del VI Convenio Colectivo para el personal laboral que presta servicios en la Diputación General de Aragón, aplicable también a los funcionarios en virtud del Acuerdo de la Mesa General de Negociación de 20 de febrero de 1995, publicado por Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de fecha 1 de marzo de 1995 (BOA nº 33 de 20 de marzo). No obstante, será preciso determinar, en cada caso concreto, si existe normativa específica aplicable al personal docente, que excluya la aplicación de la normativa genérica.

Básicamente —excepto en lo relativo a la exclusión de los “*moscosos*”⁽⁴⁰⁾— el régimen de permisos y licencias es idéntico para

(38) Vid. art. 68 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado

(39) Esta previsión de incorporación a los centros se contiene en los apartados 73 y 64 de las Ordenes de 30 de junio de 1999, del Departamento de Educación y Cultura, por las que respectivamente se aprueban las instrucciones que regulan la organización y funcionamiento de los Institutos de Educación Secundaria y de los Centros de Educación Infantil y Educación Primaria.

(40) El origen de la exclusión de los permisos por razones particulares para los docentes se encuentra en la Resolución de 27 de abril de 1995, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios del

todos los funcionarios públicos, docentes y no docentes, si bien el de los primeros viene condicionado en su disfrute por el período lectivo del curso escolar y la naturaleza singular de sus funciones dirigidas a la prestación del servicio público educativo.

Particularmente destacable es la proyección que en el ámbito docente tienen las *licencias por estudios* previstas en el artículo 72 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado. En principio, su reconocimiento no constituye ninguna peculiaridad en sí mismo, puesto que este tipo de licencias retribuidas y destinadas al estudio de materias directamente relacionadas con la Función Pública están previstas para todos los funcionarios públicos. Sin embargo, en la práctica, el hecho de que para los docentes existan convocatorias frecuentes —casi siempre anuales— y para el resto de los funcionarios no sea así puede, en cierta medida, constituir una “diferenciación conflictiva”.

Recientemente, por Orden del Departamento de Educación y Ciencia de 11 de abril de 2000, se convocan hasta un máximo de cincuenta licencias por estudios destinadas a funcionarios docentes. Igualmente, otro polo de tensión lo constituye la convocatoria de ayudas económicas para compensar gastos extraordinarios derivados de accidentes de trabajo acaecidos en desplazamientos por carretera con vehículo propio, efectuados por razón del servicio por personal del Departamento de Educación y Ciencia en las funciones docente e inspectora.⁽⁴¹⁾

Ciertamente los funcionarios que, por su trabajo deban itinerar o desplazarse por carretera, están sometidos a unos riesgos suplementarios. Éstos deben ser compensados, incluso materialmente, y una adecuada forma de hacerlo puede ser el auxilio económico en caso de accidente. Por ello, el ámbito educativo fue pionero en arbitrar este tipo de compensaciones como una ayuda asistencial que recibieran aquellos funcionarios que así lo solicitaren cuando hubieran sufrido daños en su vehículo como consecuencia del desempeño de su puesto de trabajo.⁽⁴²⁾

personal civil al servicio de la Administración General del Estado que, tras reconocer con carácter general a todos los empleados públicos el derecho al disfrute de seis días al año de permisos de tal naturaleza, posteriormente excluye de su ámbito de aplicación al personal docente o laboral del Ministerio de Educación y Ciencia que preste servicios en los centros docentes o de apoyo a la docencia.

(41) Convocatoria efectuada por Orden de 29 de noviembre de 1999 del Departamento de Educación y Ciencia.

(42) Esta ayuda se estableció a partir del curso 1994-1995 por Resolución de 8 de noviembre de 1994.

En este supuesto lo que justifica la ayuda asistencial es el daño sufrido como consecuencia del necesario desplazamiento por carretera en vehículo propio para el desempeño del puesto de trabajo, y tal circunstancia no es exclusiva del personal docente, pues en el ámbito de la Administración Pública muchos otros empleados públicos itineran o deben desplazarse con su vehículo para poder realizar su función (ej. sanitarios, ingenieros...). Por ello, debe abogarse por la extensión de este tipo de determinaciones en beneficio de todo el personal que esté en la misma situación para evitar que se generen diferenciaciones no justificadas.

En el mismo orden de cosas cabe situar el derecho de los funcionarios docentes a participar del sistema de acción social establecido a favor de los empleados públicos de la Diputación General de Aragón, pues es difícil encontrar un razonamiento jurídico que pueda justificar su exclusión. De ahí que el Decreto 223/1999, de 14 de diciembre de 1999, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el sistema de prestaciones de Acción Social a favor de los empleados de la Diputación General de Aragón, previera en su Disposición Adicional Decimosegunda que: "*en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de este Decreto, previa negociación con las Organizaciones Sindicales presentes en la Mesa de la Función Pública se establecerá un sistema de Acción Social a favor del personal docente, por hechos causados a partir de 1 de enero de 2000*"⁽⁴³⁾. Ahora bien, ello no significa que el sistema que para el colectivo docente se articule deba componerse necesariamente de idénticos elementos que los previstos con carácter general.

Asimismo, la naturaleza de la función docente condiciona la regulación de la *jornada y horario*, de modo que la jornada laboral de los funcionarios docentes será la establecida con carácter general para los funcionarios públicos, pero adecuada a las características de las tareas que han de realizar. Además, al analizar la jornada y horario de los profesores, debe tenerse en cuenta que ambos están profundamente condicionados por el horario del Centro, así como el de los alumnos.

Es necesario hacer referencia a los aspectos básicos de organización y funcionamiento de los Centros que vienen regulados a través de sus reglamentos orgánicos⁽⁴⁴⁾. En el marco de lo dispuesto por

(43) Decreto publicado en el BOA nº 166, de 30 de diciembre de 1999.

(44) El Reglamento Orgánico de las escuelas de educación infantil y los Colegios de Educación Primaria fue aprobado por Real Decreto 82/1996, de 26 de enero, y el de los Institutos de Educación Secundaria por Real Decreto 83/1996, de 26 de enero.

dichos reglamentos orgánicos el entonces Departamento de Educación y Cultura de la Administración autonómica aprobó por sendas Órdenes de 30 de junio de 1999, las Instrucciones que regulan la organización y funcionamiento de los Centros de Educación Infantil, de Educación Primaria y de los Institutos de Educación Secundaria⁽⁴⁵⁾. Estas Instrucciones, expresión rigurosa de la potestad autorganizatoria de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, desplazan a las que con el mismo fin fueron aprobadas por el Ministerio de Educación y Cultura⁽⁴⁶⁾.

Sin embargo su horario tiene carácter especial. Así se exige, una permanencia obligatoria en el centro de 30 horas semanales. Estas horas de presencia obligada tendrán la consideración de lectivas y complementarias. El resto, hasta las 37,30 semanales serán de libre disposición para la preparación de las actividades docentes, el perfeccionamiento profesional o cualquier otra actividad pedagógica complementaria. En el caso de los maestros las horas dedicadas a las actividades lectivas serán 25 por semana, dedicando 5 de estas horas a la realización, en el Centro, de actividades complementarias como entrevistas con padres, asistencia a reuniones del claustro, del consejo escolar...

A su vez para los miembros del equipo directivo se determina con carácter específico el número de horas lectivas a impartir en función de las unidades del Centro. En el caso de los Profesores de Educación Secundaria, cabe distinguir dos tipos de horas complementarias, las recogidas en el horario individual y las que se computen mensualmente. La suma de la duración de los períodos lectivos y de las horas complementarias de permanencia obligada en el Instituto, recogidas en el horario individual de cada profesor, será de 25 horas semanales.

Finalmente, en *materia de derechos y garantías sindicales*, tras el gran hito que supuso la constitución de la Mesa Sectorial de Educación, se han ido negociando diversas cuestiones como la distribución del número de dispensados sindicales y el reparto de las subvenciones a las distintas organizaciones sindicales representativas del ámbito docente no universitario para 1999⁽⁴⁷⁾. No obstante se halla

(45) Órdenes publicadas en el BOA de 28 de julio de 1999.

(46) Órdenes de 29 de febrero de 1996, por las que se aprobaron las instrucciones de organización y funcionamiento de los centros de educación infantil y primaria y de los Institutos de Educación Secundaria.

(47) Orden de 21 de septiembre de 1999, del Departamento de Economía, Hacienda y Función Pública, por la que se publica el Acuerdo de 3 de septiembre de 1999 del Gobierno de Aragón, por el que se otorga la aprobación expresa y formal para el ejercicio de la actividad sindical en el ámbito del personal docente no universitario (Acuerdo 23-08-99).

pendiente la negociación del sistema de Derechos y Garantías Sindicales que debe ser objeto de tratamiento específico en la Mesa Sectorial de Educación según dispone el artículo 8 del Acuerdo Sindicatos-Administración de articulación de la negociación colectiva en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Con esta exposición no se ha pretendido efectuar una descripción exhaustiva de las especificidades inherentes al Estatuto funcional docente no universitario, pues la autora es consciente de que existen otras muchas que lo completan, como por ejemplo el régimen de jubilaciones, el alcance que tienen las figuras de los "desplazados", "suprimidos", "amortizados"... , la movilidad entre Cuerpos y entre funcionarios de un mismo Cuerpo, etc. Se ha tratado de describir fundamentalmente los temas donde la Comunidad Autónoma de Aragón ha centrado su atención innovadora.

VI. FINAL

Como se ha intentado exponer son muchas las diferencias apreciables entre la regulación aplicable a los funcionarios docentes no universitarios y al resto de funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Muchas de esas diferencias están plenamente justificadas por la naturaleza propia de la función docente dirigida al desempeño de un servicio público especialmente delicado como es la educación que reciben nuestros jóvenes e incluso en algunos casos, vienen impuestas por el propio devenir del curso escolar, que no coincide con el año natural. Estas distinciones, amparadas en un estatuto propio, son las auténticas peculiaridades que se erigen en límite infranqueable a la potestad normativa uniformadora de la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, otras diferencias son meramente casuales o tradicionales pero no cabe entender que estén amparadas en su especificidad por no ser exclusivas ni inherentes a la misma. Por esta razón, será absolutamente imprescindible distinguir con claridad unas de otras en el camino que lleva a la configuración de un estatuto propio de la Función Pública docente no universitaria en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Antonio EMBID IRUJO: voces *Administración Educativa, Libertad de Cátedra, y Profesor de enseñanza no universitaria*, *Enciclopedia Jurídica Básica* dirigida por Alfredo MONTOYA MELGAR, Madrid, Editorial Civitas, 1995.
- Antonio EMBID IRUJO: *Normativa básica y enseñanzas de régimen general*, Volumen 1 de la colección *Legislación sobre enseñanza*, 2ª edición, Madrid, Editorial Tecnos, 1998.
- Antonio EMBID IRUJO: *Profesorado*, Volumen 3 de la colección *Legislación sobre enseñanza*, Madrid, Editorial Tecnos, 1995
- Fernando GURREA CASAMAYOR: Capítulo sobre enseñanza. *Manual Derecho Público Aragonés*, Madrid, Editorial Dykinson 2000, 2000.
- Antonio MARTÍNEZ MARÍN: *Régimen Jurídico de los Funcionarios*, Madrid, Editorial Tecnos, 1999
- L. ORTEGA ÁLBAREZ: voz *Funcionario de la Comunidad Autónoma*, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Editorial Civitas.
- Alberto PALOMAR OLMEDA: *Derecho de la Función Pública. Régimen Jurídico de los Funcionarios Públicos*, 5ª edición, Madrid, Editorial Dykinson 2000, 2000.
- Carmen PERONA MATA: *Tu Convenio. Normativa básica para los trabajadores y trabajadoras de la enseñanza pública no universitaria*, Madrid, Editorial Federación de Enseñanza de CC.OO. 1ª edición, 1995.
- Ramón SALANOVA ALCALDE: *Resumen de la Ponencia "Las transferencias de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Aragón. El caso de la enseñanza". Curso sobre "Enseñanza y Comunidades Autónomas. Estudio especial de la problemática de la Comunidad Autónoma de Aragón"*, Formigal, Universidad Internacional Menéndez Pelayo/ Pirineos, 1999.
- VV. AA.: Asociación Española para el estudio del Derecho y de la Política de la Educación, *La descentralización de la enseñanza*, Zaragoza, Editorial Egido, 1999.
- Mención especial merece la página web del Departamento de Educación y Ciencia. (<http://www.aragob.es/educa>).