

I.-ESPAÑA

PRINCIPIOS DE UNA POLÍTICA RELATIVA AL PROFESORADO OFICIAL

SUMARIO (*): I. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.—II. PRINCIPIO DE IGUALDAD: A) *Necesidad y significación*. B) *La situación en España*. C) *Los derechos profesionales comunes*.—III. PRINCIPIO DE IDONEIDAD: A) *Exigencia*. B) *Estímulo y ayuda*.—IV. PRINCIPIO DE SEGURIDAD: A) *Estabilidad en la función*. B) *Estabilidad en el puesto*. C) *Garantías jurídicas de la objetividad*.—V. PRINCIPIO DE COLABORACIÓN: A) *Posturas posibles*. B) *Manifestaciones de la colaboración*. C) *La «cooperación institucional»*.—VI. PRINCIPIO DE ECONOMÍA JURÍDICA.

La importancia de los educadores en el presente y en el futuro de cualquier sociedad política hace apasionante el estudio de los temas que a aquéllos se refieren. Pero cuando el propio Estado mantiene cuadros de profesores que han de ser, por su propia condición, adelantados de la reforma social, llega hasta su grado máximo el interés por la búsqueda de unas líneas rectoras de la política que el Estado deba seguir para con esos sus más destacados artífices.

El problema, aunque político en la forma, es en parte de contenido administrativo, puesto que dice relación fundamentalmente a la organización de algo que, con ser de suyo más que un servicio público, como servicio público aparece también configurado. Y es a este tratamiento administrativo de la cuestión al que intentaremos dedicarnos en las páginas que siguen, dejando para otro lugar los aspectos pedagógicos a que también puede extenderse, procurando sintetizar nuestras ideas a manera de principios generales.

Por satisfechos nos daríamos si en algo pudieran iluminar un aspecto

(*) Las siglas empleadas en las notas del presente artículo significan: *D* = Decreto; *LBEMP* = Ley de Bases de la Enseñanza Media y Profesional, de 16 de julio de 1949; *LEP* = Ley de Educación primaria, de 17 de julio de 1945; *LFPI* = Ley de Formación profesional industrial, de 20 de julio de 1955; *LOEEC* = Ley de Ordenación de las enseñanzas económicas y comerciales, de 17 de julio de 1953; *LOEM* = Ley de Ordenación de la enseñanza media, de 26 de febrero de 1953; *LOU* = Ley de Ordenación de la Universidad, de 29 de julio de 1943; *OM* = Orden ministerial.

concreto de los que tanto requieren «armonizar la eficacia de la acción del Estado y las garantías jurídicas» de un importantísimo sector de la nación (1).

I.—PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Uno de los pilares necesarios a toda política relativa al profesorado oficial es el que, con el nombre de *principio de legalidad*, definimos de este modo: «EL ESTATUTO DE LOS PROFESORES OFICIALES DEBE ESTAR REGIDO POR LA LEY Y POR LOS REGLAMENTOS.»

Tan evidente es el principio, que parece no había de merecer una atención especial. Sin embargo, tal vez las cosas no aparecieran demasiado claras cuando la Recomendación número 39, aprobada por la XVII Conferencia Internacional de Instrucción Pública en el año 1954, antes de detenerse en otros puntos del mayor interés, comienza con estas palabras, que nos han servido de base para nuestro enunciado: «El Estatuto administrativo de los profesores de la enseñanza pública del grado medio debe estar regido por la ley y por los reglamentos.»

En el orden teórico la afirmación es indiscutida; pero cuando se desciende a considerar tal o cual aspecto de la realidad se encuentran manifestaciones que, con mayor o menor justificación, contradicen a lo que todos propugnan. Por lo que hace a una parte del ordenamiento jurídico español, páginas aparecidas no hace mucho tiempo nos relevarán de la necesidad de consideraciones más prolijas (2). Como labor documental, empero, quizá convenga una mención de las disposiciones legales relativas a los distintos órdenes del profesorado.

Sin necesidad de ascender hasta las antiguas normas reglamentarias, vemos que los profesores de Universidad cuentan con una base general reguladora de su estatuto: la Ley de Ordenación de la Universidad española, de 29 de julio de 1943, que contiene la definición de los deberes y derechos de aquéllos. Los adjuntos, por su parte, con las restricciones derivadas del carácter temporal de su nombramiento, encuentran su reglamentación algo más tarde (3). El Reglamento de disciplina académica, común a las Universidades y a los demás Centros Superiores y Técnicos, una de las piezas más acabadas del reciente ordenamiento administrativo, completa las garantías jurídicas de este profesorado (Decreto de 8 de septiembre de 1954).

(1) Discurso del Ministro de Educación Nacional, don Jesús RUBIO, ante el X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (3 de septiembre de 1956). En el diario «Arriba», 4 de septiembre de 1956, pág. 8.

(2) *Hacia un estatuto del profesorado oficial de enseñanza media*. (En «Revista de Educación», vol. X, núm. 29, Madrid, marzo 1955, págs. 158-61.)

(3) O. M. 5 diciembre 1946; O. M. 4 julio 1951.

En el orden de las enseñanzas medias (4), las normas vigentes abarcan con sus preceptos legales y reglamentarios el estatuto de los catedráticos de Institutos Nacionales de Enseñanza Media (5), de los catedráticos de Escuelas de Comercio (6), así como del profesorado especial (7) y adjuntos (8) de estos últimos Centros docentes, de los profesores numerarios de la Enseñanza Media y Profesional e Institutos Laborales (9), y, por cuanto hace a las Escuelas del Magisterio, los deberes y derechos de los profesores numerarios (10), especiales (11) y adjuntos (12). No es éste lugar para un estudio crítico de las normas dictadas; lo que aquí interesa ahora es que la regulación legal existe. Por el contrario, ya se debiera a razones de urgencia, ya a la falta de madurez del criterio unificador de sus derechos o a otros motivos fundados que se nos escapan (13), los derechos de los profesores especiales y de los adjuntos de los Institutos no han podido ser recogidos en los preceptos de la ley de un modo concreto y esperan todavía el desarrollo reglamentario de las promesas de regulación jurídica que aquélla contiene (14).

Tradicionalmente, el cuerpo que ha estado dotado de un «estatuto» por antonomasia ha sido el del Magisterio. Como consecuencia de la Ley de Educación Primaria, de 17 de julio de 1945, se promulgó un nuevo «Estatuto», que, sin embargo, ya ha sido objeto de repetidas modificaciones (15).

(4) Siempre que en el presente trabajo se hable de enseñanzas medias o del grado medio, así en plural, deben entenderse comprendidos cuatro tipos de enseñanzas: Bachillerato (elemental y superior), Comercio (grados pericial y profesional), Enseñanza Media y Profesional (bachillerato laboral) y Enseñanzas del Magisterio. Para el futuro habrá que tener en cuenta las consecuencias de la nueva reforma de los estudios mercantiles (D. 16 marzo 1956).

(5) LOEM, arts. 41, 44 y ss.

(6) LOEEC, art. 10; D. 23 julio 1953, arts. 22, 23 y 41.

(7) LOEEC, art. 11; D. 23 julio 1953, arts. 22, 23 y 41.

(8) LOEEC, art. 15; D. 23 julio 1953, arts. 22, 43 al 46 y 48.

(9) LBEMP, Base XII; D. 5 mayo 1954, arts. 1.º, 6.º y 9.º

(10) ELP, art. 65, A); D. 7 julio 1950, arts. 108 y ss., sobre todo 116, 121 y 123.

(11) LEP, art. 65, C); D. 7 julio 1950, arts. 111 y 123.

(12) LEP, art. 65 C); D. 7 julio 1950, arts. 125 al 127.

(13) En cambio, el art. 41 del Decreto de 23 de julio de 1953 regula los derechos de los catedráticos numerarios y de los profesores especiales de las Escuelas de Comercio; y el art. 48 establece, para los profesores adjuntos de enseñanzas fundamentales, el principio de igualdad de derechos con aquéllos, en cuanto a situaciones administrativas, sin más excepción que lo incompatible con el carácter temporal de sus destinos.

(14) LOEM, art. 47: «Los profesores especiales, los adjuntos (y los ayudantes) tendrán los derechos que las disposiciones complementarias les reconozcan»; LOEM, artículo 40, párrafo tercero: «Disposiciones complementarias regularán la duración del cargo (de adjunto) y la concesión de prórrogas».

(15) Decreto de 24 de octubre de 1947 («Estatuto del Magisterio»). Un índice de

Como compendio de las reflexiones a que es propicio el estudio de la realidad legal española, valgan las siguientes consecuencias de la carencia de reglamentación, de la *falta de aplicación del principio de legalidad* a una categoría de profesores: desconocimiento de los deberes y de los derechos, inseguridad jurídica personal, preterición, falta de medios de la Administración para exigir el cumplimiento de ciertos deberes, falta de equidad entre diversas situaciones jurídicas...

El remedio no es necesario repetirlo; baste añadir que, al lado de los estrictos deberes y derechos, deberán figurar las garantías de unos y otros; pero sobre esta materia volveremos al exponer el principio de seguridad.

II.—PRINCIPIO DE IGUALDAD

A) NECESIDAD Y SIGNIFICACIÓN DE UN PRINCIPIO DE IGUALDAD.

«Ningún miembro del profesorado oficial debe hallarse colocado en situación de inferioridad respecto de las categorías análogas de educadores oficiales o no oficiales, ni con relación a otros funcionarios cuyos títulos, formación y responsabilidades sean del mismo nivel.»

Entre las afirmaciones fundamentales para una política relativa al profesorado oficial, estimamos que no puede faltar la que encabeza estas líneas como «principio de igualdad», para cuya redacción nos hemos inspirado en otra semejante aprobada por la XVII Conferencia Internacional de Instrucción Pública (16).

Al hablar de *situación de inferioridad*, vaya esta aclaración por delante: conviene distinguir entre la que cabría llamar inferioridad *absoluta* (v. gr., que un profesorado graduado en Facultad universitaria cobre haberes inferiores a los de un bracero) y la que llamaríamos *relativa*, es decir, la que resulta de una consideración de equidad, de ponderar las circunstancias (v. gr., que un profesor perciba un sueldo superior al de los trabajadores manuales, pero que «proporcionalmente» no le permita cubrir las necesidades de todo orden en la medida que aquéllos pueden cubrir las suyas, en cierto sentido no tan exigentes); y, además, no conviene limitar las exigencias a un orden de estricta comparación, pues bien pudiera ocurrir que una clase de profesores en un país y en un momento determinados poseyera un nivel de vida igual al de los estamentos que ejercen una función social de trascendencia análoga, pero que, en absoluto,

sus modificaciones puede ser consultado en ALCUBILLA, *Diccionario de Administración*, Apéndice del año 1953, pág. 1278.

(16) Recomendación 39, núm. 3.

unos y otros se encontrasen por debajo del nivel que en justicia les debiera corresponder.

Varios son los *términos de comparación* que nuestro principio encierra y distintos los *órdenes a que se debe extender*; porque, en primer lugar, no deben existir diferencias entre las categorías equivalentes del profesorado oficial (profesores universitarios respecto de los de Escuelas Superiores; profesorado de Escuelas de Comercio y del Magisterio, etc.), pero tampoco entre éste y el no oficial (como ocurriría si las bases de trabajo asegurasen a los educadores no oficiales derechos superiores), o entre los profesores oficiales y otros funcionarios (magistrados, graduados al servicio de empresas privadas) cuyos títulos, formación y responsabilidades sean del mismo nivel, cuanto más si fueran de nivel inferior. Si ahora quisiéramos reducir a unos géneros los órdenes de comparación, podríamos formular estas cuatro exigencias en favor del profesorado oficial:

- 1.ª Que no sean inferiores sus derechos cívicos.
- 2.ª Que no tenga menos derechos profesionales o peores condiciones de trabajo y de previsión.
- 3.ª Que su retribución no sea menor.
- 4.ª Que tampoco lo sea la consideración social de que es objeto.

B) LA SITUACIÓN EN ESPAÑA.

Una mirada a la legislación española nos permitirá darnos cuenta más cumplida de la necesidad de insistir en estas afirmaciones, prescindiendo con todo intento de lo relativo a los derechos cívicos, porque es punto en el que la inferioridad no se plantea ni absoluta ni aun relativamente.

1) *Diferencias en el estatuto profesional.*

Entre los Cuerpos diversos del profesorado oficial existen notorias desigualdades, aunque sean, si se quiere, excepciones, nacidas unas veces de la falta de un estatuto y otras de la diferente reglamentación llevada a cabo; hálpanse todavía sin normas precisas que determinen sus deberes y sus derechos los profesores especiales de Institutos y los adjuntos de esos mismos Centros; y, como ejemplo de diferente trato, podemos citar la prohibición de traslado, salvo con pérdida de su categoría, que ha venido pesando sobre los auxiliares numerarios de los Institutos (Real Orden de 14 de diciembre de 1927).

Bien es verdad que la base de unificación establecida por la Ley de 15 de julio de 1954 extenderá sus efectos, sin duda, a todos los problemas de igualdad estatutaria entre unos funcionarios y otros. Y, aún más, el profesorado oficial disfruta todavía de algunas situaciones de *privilegio* deri-

vadas de una singular apreciación de sus funciones, como son el derecho a la excedencia activa (17), la prórroga de la licencia por enfermedad, con sueldo, hasta seis meses en casos graves (18), y el derecho a la gratuidad en los estudios propios o de los hijos, aunque en este aspecto la norma no es común a todos los Cuerpos de profesores (19); a diferencia de los expresados, el privilegio de ascender durante la excedencia voluntaria ha sido derogado para el futuro por la Ley de 15 de julio de 1954.

2) *Situaciones de inferioridad en la retribución.*

a) No es desfavorable el resultado de comparar entre sí los haberes de los distintos Cuerpos de profesores oficiales, sobre todo después de la política unificadora del Ministerio de Educación Nacional, merced a la cual se ha conseguido una igualdad total entre los sueldos del profesorado de grado medio. Catedráticos de Escuelas de Comercio y de Conservatorios de Música, Profesores numerarios de Escuelas del Magisterio y de Escuelas de Peritos Industriales, Profesores de término de Escuelas de Artes y Oficios, han visto igualados sus sueldos con los que disfrutaban los Catedráticos de Institutos.

Tan radical ha sido esa política, que algunos se preguntan si no lo habrá sido con exceso, v. gr., al fijar en el mismo nivel los sueldos de los Catedráticos de las Escuelas Superiores de Bellas Artes y los de los Profesores de término de Artes y Oficios Artísticos; o bien al llevar a cabo la misma equiparación en dos Cuerpos de tan gran diferencia en los horarios de trabajo, en la preparación y hasta en la trascendencia social de su actividad, como son esos Profesores de Artes y Oficios y los Catedráticos de Institutos.

Otro aspecto debe ser todavía atendido en este examen comparativo, y es el de la desigualdad de «hecho» que se produce, entre miembros de escalafones que «de derecho» gozan de idéntica remuneración, como consecuencia de la diferente movilidad de las escalas: sin embargo, no se debe olvidar que una total semejanza entre los escalafones es imposible de alcanzar, porque para ello haría falta, supuesta una misma base de partida, que se correspondieran exactamente las fechas de las distintas convocatorias para el ingreso en los Cuerpos, el número de las plazas provistas, la edad de los nombrados y el tiempo de permanencia de éstos en el escalafón respectivos, circunstancias que, como fácilmente se advierte, no están en su mayor parte en las manos del organismo rector de la política educativa.

(17) Leyes de 15 de julio de 1952 y 15 de julio de 1951.

(18) Decreto de 7 de julio de 1950, art. 116, apartado h); Ley de 26 de febrero de 1953, art. 44, párrafo tercero, apartado f); Decreto de 23 de julio de 1953, art. 41.

(19) Ley de Educación Primaria, art. 65, apartado A), núm. 5.º; Ley de Ordenación de la Enseñanza Media, art. 44, párrafo tercero, apartado c).

PRINCIPIOS DE UNA POLÍTICA RELATIVA AL PROFESORADO OFICIAL

Así, limitando el examen a los simples datos de hecho, podemos obtener resultados como los que se recogen en los dos cuadros siguientes, referidos al comienzo del año 1955 y que presentan el diferente ritmo de ascenso de los profesores titulares :

CUADRO 1

ESCALAFÓN	A los 3 años		A los 5 años		A los 10 años	
	Categoría	Núm.	Categoría	Núm.	Categoría	Núm.
Catedráticos de Universidad	6. ^a	97	6. ^a	48	5. ^a	1
» de Instituto	7. ^a	120	7. ^a	54	6. ^a	96
» de E. de Comercio	6. ^a	36	5. ^a	54	4. ^a	13
Profesores numerarios de E. de Peritos Industriales	7. ^a	?	7. ^a	?	3. ^a	12

CUADRO 2

El número 1 de la categoría ...	cuenta con los siguientes años de servicios :			
	Universidades	Institutos	Escuelas de Comercio	Escuelas de Peritos
7. ^a	2	8	Vacante	2
6. ^a	6	11	5	8
5. ^a	10	18	8	8
4. ^a	17	22	19	10

Las anomalías, no obstante, dependen en gran parte de la falta de regularidad en la convocatoria de oposiciones.

b) Traslademos nuestra comparación al profesorado no oficial tomando las cifras de su retribución mínima establecidas por Orden del Ministerio de Trabajo de 8 de enero de 1954 («Boletín Oficial del Estado» de 5 de febrero), modificada por la de 23 de marzo de 1956 («Boletín Oficial del Estado» del 29). Naturalmente, no vamos a pretender encontrar en ella

injusticias flagrantes, cosa que sería absurda; pero aún podemos hallar diferencias improcedentes, no porque la reglamentación laboral se haya dejado llevar de una generosidad inoportuna, sino por la deficiente retribución de algunos profesores oficiales.

A título de ejemplo, comparemos la situación económica mínima de dos Profesores titulados, uno adjunto de Instituto por oposición y otro titular de un colegio, contratado directamente, cada uno de los cuales desarrolle *cuatro horas diarias de clase*; situemos a ambos en Madrid, en centros de más de 200 alumnos, y comparemos las cifras de sus haberes en el momento de incorporarse a su puesto y al cabo de dieciocho años de servicios :

PROFESORES CON CUATRO HORAS DIARIAS DE CLASE:

Adjunto por oposición: De entrada, 11.400 ptas. anuales; a los 18 años, 11.400 pesetas anuales.

Profesor de Colegio: De entrada, 21.780 ptas. anuales; a los 18 años, 36.180 pesetas anuales.

c) Penetremos, por fin, en el terreno de otros empleos y profesiones. Personas de toda solvencia han estudiado las graves diferencias de retribución, a las que el Gobierno ha comenzado ya a poner remedio (20), y sobre la base de sus estudios (21), con las correcciones derivadas de realidades posteriores o de datos no tenidos en cuenta, intentaremos presentar unos cuadros lo más representativos de la situación que nos sea posible.

En el año 1955, tras la entrada en vigor de las nuevas plantillas de Catedráticos de Universidad y en plena aplicación del régimen de obvenacionales para el profesorado de los Institutos Nacionales de Enseñanza Media por las Ordenes de 5 de octubre y de 30 de diciembre de 1953, la situación era ésta en cuanto a remuneraciones totales de algunos Cuerpos significados :

(20) Ley de 16 de diciembre de 1954, reformadora de las plantillas de catedráticos de Universidad.

(21) Ponencia de A. DE LUNA Y GARCÍA en la Primera Asamblea de Universidades Españolas. Contiene datos muy valiosos comparando la situación de diversos Cuerpos desde hace un siglo.

PRINCIPIOS DE UNA POLÍTICA RELATIVA AL PROFESORADO OFICIAL

CUADRO 3

Comparación de remuneraciones totales aproximadas (22) de varios Cuerpos oficiales:

Categoría	Abogados del Estado	Letrados de la Subsecretaría de Justicia	Catedráticos de Universidad	Letrados del Consejo de Estado	Catedráticos de Instituto
De término	343.933	96.866	94.666	87.700	86.966
De entrada	131.208	66.000	59.600	51.158	42.533

CUADRO 4

Análisis del Cuadro 3 (23)

—ABOGADOS DEL ESTADO:

Concepto	De entrada	De término
Sueldo	11.750	30.800
Pagos extraordinarios	1.958	5.133
Parto de Caja especial que se nutre con el 1 por 100 de Derechos Reales	117.500	308.000
<i>Total</i>	<i>131.208</i>	<i>343.933</i>

—LETRADOS DE LA SUBSECRETARÍA DE JUSTICIA:

Concepto	De entrada	De término
Sueldo	25.200	44.800
Pagos extraordinarios	4.200	7.466
Dotación por Jefatura	5.000	5.000
190 u 80 por 100 del sueldo anterior a la Ley de 15 de marzo de 1951	13.600	21.600
Abajos especiales	18.000	18.000
<i>Total</i>	<i>66.000</i>	<i>96.866</i>

(22) Véase su análisis en el Cuadro 4.

(23) Cfr. LUNA, Ponencia citada.

CRÓNICA ADMINISTRATIVA

3.—LETRADOS DEL CONSEJO DE ESTADO :

Concepto	De entrada	De término
Sueldo	24.500	42.000
Pagas extraordinarias	1.083	7.000
35 por 100 del sueldo actual	8.575	14.700
80 por 100 del anterior a la Ley de 15 de marzo de 1951.	11.000	24.000
<i>Total</i>	51.158	87.700

4.—CATEDRÁTICOS DE UNIVERSIDAD :

Concepto	De entrada	De término
Sueldo	24.000	52.000
Pagas extraordinarias	4.000	8.666
Gratificación complementaria	10.000	15.000
Derechos obvencionales (promedio)	12.000	12.000
Servicios especiales	4.600	2.000
Cursos monográficos	5.000	5.000
<i>Total</i>	59.600	94.666

5.—CATEDRÁTICOS DE INSTITUTOS :

Concepto	De entrada	De término
Sueldo	14.000	32.200
Pagas extraordinarias	2.333	5.266
Gratificación complementaria	1.700	1.400
Desempeño de cátedra	6.000	6.000
Derechos obvencionales (aprox.)	18.000	30.000
Permanencias (aprox.)	300	12.000
<i>Total</i>	42.332	86.966

La reciente promulgación de la Ley de mejora de haberes, de 12 de mayo de 1956, nos ofrece ocasión de comprobar si la situación ha cambiado. Por desgracia, con los Decretos de aplicación de dicha Ley a la vista (Decretos del Ministerio de Hacienda de 8 de junio de 1956), aún nos encontramos con notorias diferencias. Para extremar la objetividad, no limitamos a examinar las cifras de haberes contenidas en los artículos primero y segundo del capítulo primero de gastos de los Presupuestos generales relativos a los diferentes Ministerios.

CUADRO 5

Comparación de haberes oficiales con cargo al presupuesto del Estado
(sueldo y gratificación complementaria) (*)

Categoría	Letrados del Ministerio de Justicia	Magistrados, Jueces y Fiscales	Secretarios de los Tribunales	Letrados del Consejo de Estado	Catedráticos de Universidad
De término ...	121.830	121.830	110.452	99.740	83.320
De entrada ...	65.990	62.690	56.180	54.620	43.040

Categoría	Ingenieros Agrónomos del Ministerio de Agricultura	Ingenieros de Caminos del Ministerio de Obras Públicas	Secretarios de los Juzgados Municipales	Catedráticos de Institutos	Maestros Nacionales
De término ...	79.180	68.600	64.120	46.900	35.980
De entrada ...	42.840	37.300	19.320	25.060	18.340

CUADRO 6

Análisis del Cuadro 5

1.—LETRADOS DEL MINISTERIO DE JUSTICIA:

Concepto	De entrada	De término
Sueldo	32.280	63.360
Pagas extraordinarias	5.380	10.560
30 por 100 + 80 por 100 del sueldo que tenían en 30 de diciembre de 1950	19.800	35.200
Incremento (D. de 8 de junio de 1956)	8.530	12.710
<i>Total</i>	65.990	121.830

(*) No se incluyen las participaciones de los Ingenieros en las obras ni las de los funcionarios en el producto de las diferentes tasas.

CRÓNICA ADMINISTRATIVA

2.—MAGISTRADOS, JUECES Y FISCALES :

Concepto	De entrada	De término
Sueldo	32.280	63.360
Pagas extraordinarias	5.380	10.560
30 por 100 + 80 por 100 del sueldo que tenían en 30 de diciembre de 1950	16.500	35.000
Incremento (D. de 8 de junio de 1956)	8.530	12.710
<i>Total</i>	62.690	121.830

3.—SECRETARIOS DE LOS TRIBUNALES :

Concepto	De entrada	De término
Sueldo	31.800	62.520
Pagas extraordinarias	5.300	10.420
60 por 100 del sueldo (donde no cobran por Arancel)	19.080	37.512
<i>Total</i>	56.180	110.452

4.—LETRADOS DEL CONSEJO DE ESTADO :

Concepto	De entrada	De término
Sueldo	33.960	61.920
Pagas extraordinarias	5.660	10.320
50 por 100 del sueldo anterior	15.000	27.500
<i>Total</i>	54.620	99.740

5.—CATEDRÁTICOS DE UNIVERSIDADES :

Concepto	De entrada	De término
Sueldo	28.320	58.560
Pagas extraordinarias	4.720	9.760
Gratificación complementaria	10.000	15.000
<i>Total</i>	43.040	83.320

PRINCIPIOS DE UNA POLITICA RELATIVA AL PROFESORADO OFICIAL

6.—INGENIEROS AGRÓNOMOS DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA :

Concepto	De entrada	De término
Sueldo	25.200	43.800
Pagas extraordinarias	4.200	7.300
80 por 100 del sueldo anterior	13.440	28.080
<i>Total</i>	42.840	79.180

7.—INGENIEROS DE CAMINOS DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS :

Concepto	De entrada	De término
Sueldo	25.200	43.800
Pagas extraordinarias	4.200	7.300
50 por 100 del sueldo anterior	8.400	17.500
<i>Total</i>	37.800	68.600

8.—SECRETARIOS DE JUZGADOS MUNICIPALES :

Concepto	De entrada	De término
Sueldo	13.320	42.000
Pagas extraordinarias	2.220	7.000
45 por 100 del sueldo anterior	3.780	15.120
<i>Total</i>	19.320	64.120

9.—CATEDRÁTICOS DE INSTITUTOS :

Concepto	De entrada	De término
Sueldo	21.480	40.200
Pagas extraordinarias	3.580	6.700
<i>Total</i>	25.060	46.900

10.—MAESTROS NACIONALES :

Concepto	De entrada	De término
Sueldo	15.720	30.840
Pagas extraordinarias	2.620	5.140
<i>Total</i>	18.340	35.980

Por fin, una última indagación respecto a haberes no oficiales, después de las reformas recientes :

CUADRO 7

Comparación con haberes no oficiales (24)

Categoría	Haber anual mínimo	Disposición legal
Piloto 2.º «Iberia»	53.550	O. M. 23-III-56; «B. O. E.» 29.
Licenciado, en industrias de frutos secos	41.400	»
Catedrático Universidad	38.220	Ley Presupuesto y Ley 12-V-56.
Licenciado, en industrias del vidrio	32.400	O. M. 23-III-56; «B. O. E.» 29.
Jefe de Sección en Seguros	27.169	»
Ayudante en industrias de frutos secos	25.866	»
Jefe de I.º en Banca privada	24.400	»
Encargado de taller en industrias del vidrio.	21.600	»
Catedráticos de Institutos	21.480	Ley de 12-V-56.
Delineante, en industrias del vidrio	17.280	O. M. 23-III-56; «B. O. E.» 29.
Maestro nacional	15.720	Ley de 12-V-56.
Adjunto de Universidades	12.000	Ley de 15-VII-52.
Adjunto de Institutos	11.400	Ley de 12-V-56.
Calcedor	10.800	O. M. 23-III-56; «B. O. E.» 29.
Limpiador de locales, en industrias de frutos secos	10.044	»

3) *Consideración social del profesorado oficial.*

Un último punto de la realidad española queda por tratar aquí : el de la consideración de que goza públicamente el profesorado oficial; y ciertamente que no es a la legislación a la que hay que pedirle el remedio, sino a la sociedad misma, a cuyo servicio dedica aquél su vida.

Un profesorado que reúna vocación, ciencia y pedagogía tiene casi todo lo necesario para llenar una función de primer orden; pero hay algo que puede malograr los frutos; es necesario que el profesor pueda dedicarse a la enseñanza; y para ello no son suficientes unas condiciones materiales mínimas, una retribución decorosa. Se necesita también la estimación social positiva, que estimula profundamente su labor; mientras que la depreciación social, si es permitido hablar así, conduce a una postura de desaliento y desilusión en el desempeño de su tarea.

Por lo que respecta a España, nos atreveríamos a decir que la sociedad tiene cierta estimación del valor científico del profesorado oficial, pero no

(24) Como regla general se toman los haberes del personal destinado en Madrid.

tee en su dedicación a la enseñanza. Convendría que se invirtieran los términos de la cuestión y preguntarse: ¿cuál es el heroísmo de un profesora-
o que consagra su esfuerzo y su vida a la docencia de los hijos de una so-
edad que no solamente no le asiste ni colabora con él, sino que hasta le
nora o quiere ignorarle... salvo a la hora de obtener una calificación
avorable?

) LOS DERECHOS PROFESIONALES COMUNES.

La atenta meditación de la realidad descrita en las páginas precedentes
cita a obtener una conclusión, que sería como el índice o compendio de
nos derechos comunes a todo el profesorado oficial. Damos por supuesto
ue son necesarias las diferencias, derivadas unas veces de la propia fun-
ón, otras del cargo que se ejerce, etc.; pero creemos que aún queda un
úcleo de derechos estrictamente relativos al ejercicio profesional y que
eben extenderse por igual a todos los miembros de los distintos Cuerpos
ocentes del Estado.

Fara mayor claridad, nos permitimos enumerarlos en forma esque-
mática:

1) *Garantías:*

- 1.º Dignidad profesional.
- 2.º Inamovilidad y otras garantías jurídicas.

2) *Derechos económicos:*

- 3.º Igualdad en las remuneraciones que no dependen de la categoría, sino de la función docente (v. gr., la gratificación por encargo de cátedra vacante).
- 4.º Igualdad en las que dependen del cargo desempeñado.
- 5.º Igualdad, al menos proporcional, en las oportunidades o indemnizaciones derivadas de circunstancias generales (v. gr., vivienda, indemnización por residencia o por carestía de vida, mejoras periódicas de los haberes).

3) *Derecho a la responsabilidad:*

- 6.º Participación en la vida corporativa y en el gobierno de los Centros (proporcional, al menos).

4) *Incidencias profesionales:*

- 7.º Igualdad de oportunidades para el perfeccionamiento profesional (v. gr., becas, cursos).

- 8.º Lo mismo, para la obtención de un nuevo destino (v. gr., concursos, agregaciones dentro de los términos legales).
- 9.º Derecho igual a permisos, licencias y excedencias.

5) *Previsión:*

- 10.º Igualdad de derechos, tanta como sea posible, en la esfera del mutualismo y de la previsión general.
- 11.º Régimen común de jubilaciones y de servicios tras la jubilación.

III.—PRINCIPIO DE IDONEIDAD

Aunque distintos en su contenido, los postulados que hasta ahora han ocupado nuestra atención poseen la nota común de reflejarse en condiciones externas al educador. Pero he aquí que llega el momento de afirmar un nuevo principio, que atañe a la propia intimidad del profesor, *principio de idoneidad* que, precisamente por la amplitud de sus consecuencias y la delicadeza de su aplicación, trataremos más someramente aquí, reservando para otra ocasión su estudio más detenido :

«La aptitud personal, la científica y la pedagógica son indispensables para todo profesor oficial; el Poder público está obligado a proporcionar, tanto a los candidatos como a los profesores en ejercicio, los medios necesarios para desarrollar y perfeccionar esas aptitudes.»

Afirmamos, como se ve, dos postulados que se corresponden de modo recíproco : exigencia de idoneidad al profesor; deber de estímulo y ayuda por parte del Estado.

A) EXIGENCIA.

La misión educadora, por sí sola, reclama una aptitud en quien la ejerce que no puede ser en modo alguno descuidada. No se trata ya de afirmaciones procedentes del campo de la instrucción pública, sino que el propio Romano Pontífice ha exigido solemnemente al profesorado «una acrecentada conciencia profesional, es decir, una voluntad más ardiente por conseguir... *toda la competencia posible* en aquello que conviene a los conocimientos teóricos y a la enseñanza práctica. Se han hecho, ciertamente, grandes progresos en la psicología experimental, en la medicina pedagó-

gica... *Será inexcusable para un profesor moderno no estar suficientemente informado de los trabajos que se producen en este campo»* (25).

Y, al lado de esta necesidad general, la peculiar del educador que, por el hecho de actuar investido de la función docente del Estado y por la acción ejemplar que tiene que asumir, queda revestido de una especial responsabilidad, a la que ha de corresponder también *un nivel de exigencia más elevado* en cuanto a su aptitud y preparación.

B) ESTÍMULO Y AYUDA.

En correspondencia a lo que pide, tiene el Estado, el Poder público, un grave deber de estímulo y de ayuda para que los profesores alcancen la necesaria idoneidad.

La XVII Conferencia Internacional de Instrucción Pública (Ginebra, julio de 1954), ya citada en estas páginas, trató de esta cuestión en las dos «Recomendaciones» que constituyeron el fruto de su trabajo. Así, el número 1 de la Recomendación 33 contiene una fuerte llamada de atención a los Gobiernos: «Es muy de desear que las autoridades competentes presten la mayor atención a los problemas de la formación de los profesores de enseñanza media, y se esfuercen por asegurar a tales profesores el nivel más alto posible, tanto de cultura general como de formación especializada y de preparación pedagógica y moral, para permitirles cumplir del mejor modo sus obligaciones y responsabilidades.» Y en el quinto «considerando» de la Recomendación 39 se insiste en lo mismo: «por depender el porvenir del pensamiento y de la cultura en gran parte de la calidad de los profesores de enseñanza media, importa poner en práctica todos los medios para asegurar esta calidad, tanto al comienzo como a lo largo de su carrera» (26).

En fin, citas de todos los tiempos y de los más diversos autores nos mostrarían el unánime sentir sobre el problema; a título de ejemplo, recordaremos aquellas palabras de nuestro BALMES, para quien «un solo profesor bueno es capaz, en algunos años, de producir beneficios inmensos a un país», por lo que las leyes deben «brindarles (a los profesores) con el aliciente y estímulo que el hombre necesita en todo» (27). Hay que dar, pues, a los profesores «toda oportunidad y estímulo para mantenerse a la altura de los tiempos, de suerte que cuando surjan nuevos problemas, el equipo

(25) Pío XII: *Discurso a los congresistas de la Unión Católica Italiana de Profesores de Enseñanza Media*, 4 de enero de 1954. (En «Ecclesia», núm. 653; Madrid, 16 de enero de 1954, pág. 64.)

(26) La Recomendación 36 de la XVI Conferencia reclama lo mismo para los Maestros de enseñanza primaria, a lo largo de muchos de sus párrafos.

(27) BALMES: *El criterio*. (En «Obras completas», Madrid, B. A. C., 1948, tomo III, pág. 662.)

de nuestro sistema de educación pueda afrontarlos y resolverlos con éxito» (28).

Estas oportunidades, tal estímulo y ayuda pueden revestir formas diversas, directas unas, como que de intento se proponen ese objetivo, e indirectas otras, porque llevan hasta él sus consecuencias aunque sea diferente su directa intención. ¿Quién duda de que la ejemplaridad de los buenos profesores, las condiciones favorables de empleo y esa misma «consideración social», a la que ya aludíamos, tienen un reflejo en la conducta de la generalidad del profesorado?

Sin embargo, existen formas directas de estímulo y ayuda, armas que el Poder público tiene en sus manos para favorecer la idoneidad del profesorado oficial. Serán unas remotas, como la orientación vocacional acometida desde muy pronto; afectarán otras al periodo de preparación profesional, durante el cual se ha de imponer un cultivo cuidadoso de esa vocación; en fin, hasta en el tiempo de ejercicio del cargo obtenido, una inspección alentadora más que fiscalizadora, los cursos y reuniones de estudio, las pensiones o bolsas de viaje, serán medios eficaces para despertar la conciencia de los profesores y encender en ellos aquella «voluntad más ardiente» de que oíamos hablar al Papa.

Dirijamos ahora de nuevo nuestra mirada al panorama español, siquiera sea brevisimamente. En nuestra patria, la formación científica exquisita ha sido precisamente la característica del profesorado oficial, bien depurada a través del severo régimen de oposiciones; mucho queda que hacer, empero, en cuanto a la competencia pedagógica. Es verdad que cada vez se va abriendo paso más franco, sobre todo desde la implantación de las nuevas formas de reclutamiento aplicadas en la enseñanza laboral (29) y de los principios de la Ley de Ordenación de la Enseñanza media (30), pero aún pesa en gran parte una idea de que hasta la aptitud pedagógica tiene que ser demostrada como un grupo más de ejercicios de la oposición (31).

El Estado, por su parte, cada vez atiende más la formación del profesorado oficial; las becas, los cursos de perfeccionamiento, las reuniones de profesores, la acción del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, los Centros especiales para la formación del profesorado, aumentan constantemente en número, en extensión y en eficacia. Tal vez sea éste uno de los aspectos de la política educativa española en que más fácilmente se advierte la claridad de ideas del gobernante y su decisión de ejecutarlas, conforme al programa enunciado en una norma del más alto rango legal: «El Ministerio de Educación Nacional cuidará el nivel científico y pedagógico del profesorado (de Enseñanza Media), estimulando la mejora de los

(28) MAC DONALD, Jefe del Gabinete inglés: Discurso de marzo de 1935. (En «Revista de Pedagogía», núm. 160. Madrid, abril, 1935, pág. 176.)

(29) Decreto de 5 de mayo de 1954, modificado por el de 11 de marzo de 1955.

(30) Ley de 26 de febrero de 1953, arts. 14, 50, II, y 51 b).

(31) Decreto de 8 de julio de 1955, relativo a los Profesores de Religión.

métodos, promoviendo, con las colaboraciones debidas, cursos de formación y de perfeccionamiento profesional, y vigilando las pruebas de suficiencia, selección y preparación (32). No hace falta sino proseguir el camino emprendido, ampliándolo y perfeccionándolo constantemente.

IV.—PRINCIPIO DE SEGURIDAD

En ese tejido de exigencias al profesorado y de derechos de éste, que se va urdiendo a través de los principios que examinamos, interesa considerar otro aspecto importante: el de la protección jurídica del personal docente. No basta que su estatuto sea objeto de una reglamentación positiva, a la que aludíamos páginas atrás; es que, además, ese estatuto debe contener las medidas que garanticen a los profesores oficiales—pues de éstos tratamos aquí—el ejercicio estable y pacífico de su función. Podríamos así formular este «principio de seguridad»:

«Los profesores oficiales deben gozar de un régimen de seguridad jurídica que comprenda la estabilidad en la función y en el puesto y las necesarias garantías de objetividad en la aplicación de la ley.»

La estabilidad a que nos referimos es el fruto de otro principio de Derecho administrativo: el de inamovilidad de los funcionarios públicos. Clasifícanse éstos, a la luz de ese principio, en amovibles e inamovibles; «amovibles, si pueden ser trasladados o separados libremente; inamovibles, si tan sólo pueden serlo en casos taxativamente señalados por las disposiciones legales y previos ciertos requisitos» (33).

Dentro del mismo concepto distingüense dos especies: «La inamovilidad en cuanto a la función, esto es, *relativa*», y «la inamovilidad *absoluta*, que supone también la de residencia, al no poder ser trasladado el funcionario libremente por la Administración de uno a otro punto» (34); ahora bien, para los efectos del profesorado, nos interesa matizar la distinción de un modo que no coincide estrictamente con aquel par de términos, y así no vamos a hablar de función y de residencia, sino de *función* y de *puesto* docente.

Se podría objetar al planteamiento de esta parte que no todos los países han organizado una enseñanza «oficial» con profesores que tengan la condición de «funcionarios del Estado»; pero creemos interesante estudiar la cuestión desde el citado punto de vista porque, en primer lugar, es el

(32) LOEM, art. 42.

(33) José GASCÓN Y MARÍN: *Tratado de Derecho administrativo*, 12.^a ed., Madrid, Instituto Editorial Reus, 1952, tomo I, págs. 286-7.

(34) *Ibid.*, pág. 318.

supuesto inmediato con que en España nos encontramos y porque, además, la «inamovilidad» del profesor-funcionario y la «estabilidad» que se propugna para los profesores de todos los países (35) no son, en el fondo, sino manifestaciones distintas de una sola idea.

A) ESTABILIDAD EN LA FUNCIÓN.

1) *La inamovilidad relativa y sus excepciones.*

El derecho al desempeño de la función (dejando para más adelante el estudio del derecho al puesto), reconocido por el Poder público, da origen a una estabilidad del profesorado oficial, siempre reivindicada por éste como una parte sustancial de su patrimonio jurídico.

Pero no hay que engañarse; la aceptación de la inamovilidad como regla para los empleos públicos, y concretamente para el profesorado, no impide que de hecho, como ocurre entre nosotros (36), se hagan nombramientos que no se ajustan a aquel principio. Desde el punto de vista de una política docente interesa considerar las ventajas y los inconvenientes de tales excepciones; pero, para mayor claridad, comenzaremos por un intento de definición de las distintas clases de nombramientos (37).

a) Al emplear en este trabajo la expresión *nombramiento interino*, nos referiremos al que puede ser revocado discrecionalmente en cualquier momento, aunque, en principio, tenga validez por un plazo determinado o por tiempo indefinido.

b) De él se distingue el *nombramiento temporal*, que se hace por un plazo determinado y que, por consiguiente, caduca al vencer éste, pero que atribuye al titular los beneficios de la inamovilidad durante el tiempo de su vigencia.

c) Otra modalidad es el *nombramiento a prueba*; diríamos que es como un nombramiento definitivo afectado por plazo y condiciones de carácter suspensivo; sólo al término del período de prueba, y si éste ha tenido un feliz resultado, produce el nombramiento la totalidad de sus efectos.

d) El *nombramiento definitivo*, a diferencia de los mencionados, tiene validez plena desde el comienzo, sin estar sujeto a plazo o condi-

(35) Cfr. Recomendación 39 de la XVII Conferencia Internacional de Instrucción Pública (1954), ya citada.

(36) En España rige el principio de inamovilidad con carácter general, según la Base V de la Ley de 22 de julio de 1918.

(37) Estas definiciones pretenden mantenerse en un orden genérico, independiente de la terminología concreta que pueda aparecer en ciertos reglamentos.

ción (38); es el único, por tanto, en el que la inamovilidad tiene plena eficacia.

2) *¿Estabilidad o interinidad?*

Si comparamos ahora la opción (y basta con que se produzca el hecho aunque no encuentre consagración de principio) entre el sistema o la costumbre del desempeño interino de las plazas de profesores oficiales y la estabilidad que se deriva de su provisión en forma definitiva, inamovible, nos encontramos con que la interinidad produce perjuicios indudables y multiformes no compensados por beneficio alguno.

En primer lugar, causa perjuicios a los mismos profesores interinos; una inseguridad profesional, que trae la secuela de la inseguridad económica y familiar; y además el desánimo en su actuación, explicable cuando se ven pasar los años sin oportunidades de aspirar a una situación estable que permita entregarse al desarrollo de la vocación docente.

También los alumnos resultan perjudicados. Aunque el profesor valga, difícilmente podrá sustraerse a esa atmósfera pesada de sus preocupaciones para que no afecten al tono de su enseñanza. Pero, además, se corre el grave riesgo de confiar los alumnos a personas incompetentes, en cuanto que el profesor interino suele ser profesor no contrastado.

Desde luego, si alguien puede ser profesor sin pasar por un serio tamiz de comprobación de sus cualidades y de su preparación, sólo exclusivamente de modo interino; mas la educación no puede, no debe, estar en manos interinas. Es curioso observar que normalmente no se admiten situaciones provisionales en el desempeño de puestos técnicos en los Ministerios y sí en la enseñanza, como si el contrastar la preparación de los educadores no fuera tan importante como verificar la de quienes tienen que resolver expedientes (39).

Hasta la organización docente resulta dañada en sus fundamentos: si la actividad educadora general del Estado tiene su justificación en la ejemplaridad, en el nivel de cultura que puede señalar (40), dígasenos si podrá alcanzar la meta de su deber, ni aun de lejos, poniendo como base de su cuadro de profesores a quienes pueden ser personalmente dignos de todo respeto, pero no han sido objeto de selección ni están verdaderamente ligados a la Administración por la condición de funcionarios.

(38) Depende, empero, del cumplimiento de los requisitos legales (capacidad, toma de posesión) y no puede traspasar el límite de edad fijado para el desempeño de empleos públicos (jubilación, retiro).

(39) La supresión del régimen de interinidad nada tendría que ver con la conveniente actuación de los aspirantes al profesorado colaborando y ejercitándose en la enseñanza bajo la dirección cuidadosa de un profesor titular.

(40) Cfr. Pío XI, Encíclica *Divini illius magistri*, n. 24.

3) *¿Estabilidad o temporalidad?*

El problema del profesor parece que se atenúa cuando su nombramiento no es puramente interino, sino garantizado durante cierto plazo, y así vamos a aceptarlo en principio (41), trayendo, en cambio, al primer plano la cuestión de eficacia docente que se encierra en esta opción: estabilidad o temporalidad. ¿Quiénes interesan más a la enseñanza oficial: los profesores permanentes o los profesores temporales?

La pregunta así formulada quizá sea demasiado simple. Habrá que distinguir entre los profesores titulares y sus auxiliares; y deberán tenerse presentes los matices que admite un empleo temporal. Parece que una gradación de menor a mayor estabilidad puede ser formulada de este modo:

a) Nombramiento estrictamente temporal, por un plazo determinado e improrrogable.

b) Nombramiento temporal susceptible de renovación un número limitado de veces.

c) Nombramiento temporal renovable sin limitación.

Adviértase también que en estos dos casos —b) y c)— la renovación puede ser discrecional o bien prácticamente obligada, salvo los casos de infracciones punibles; en este segundo supuesto se está muy cerca ya de la estabilidad normal.

d) *Nombramiento permanente, definitivo.*

Creemos que una solución «política» no puede hacer caso omiso de la psicología nacional para elevarse a un orden especulativo; y nos interesa destacar esta afirmación porque pretender en España, actualmente, organizar la enseñanza oficial con profesores titulares temporales, aunque pudiera llegar a considerarse lo mejor, carcería de un ambiente favorable, tanto como si en algunos cantones de Suiza se quisiera hacer lo contrario o como si se pretendiera en los Estados Unidos convertir a los profesores en funcionarios federales.

Las plazas titulares habrán de seguir, pues, entre nosotros, desempeñadas por profesores permanentes (42); pero ¿y las plazas auxiliares (adjuntos, v. gr.)?

(41) Es interesante, sin embargo, observar cómo el Estado, aunque «no tiene corazón», ha comprendido el problema de quienes se vincularon a su servicio por tiempo limitado (ocho o diez años), y, al llegarles la hora del cese, se encuentran con que su edad y la falta de modernización de sus conocimientos, debida a las intensas jornadas de trabajo, les sitúan en condiciones desventajosas para optar a una plaza de Catedrático en libre competición. Cfr. Decreto de 25 de septiembre de 1953, que estableció normas para conferir una situación permanente a estos profesores.

(42) No contradice a esta opinión lo dispuesto en los Decretos de 22 de septiembre

Tendremos que distinguir nuevamente entre el ideal último y la posible aspiración inmediata. Si todas las plazas necesarias en la enseñanza oficial estuvieran desempeñadas por profesores titulares permanentes, bastaría con un profesorado adjunto de carácter temporal, incluso por plazo breve e improrrogable; pero, mientras eso no ocurra, será preferible aspirar a dar estabilidad a los numerosos colaboradores que comparten el trabajo y la responsabilidad, más aún que los derechos, con los profesores titulares (43).

Llegados a esta conclusión, es interesante compararla con la que aprobó, con carácter universal y, por tanto, genérico, la XVII Conferencia Internacional de Instrucción Pública, del año 1954; el número 4 de su Recomendación 39 afirma: «El máximo de seguridad en el empleo debe ser garantizado a los miembros del profesorado (de enseñanza media); allí donde no pareciera de posible aplicación el principio del compromiso de por vida, la vinculación propuesta debería comprender un período de larga duración, con posibilidad de renovación.»

4) *¿Estabilidad inicial o período de prueba?*

La tercera disyuntiva que se puede plantear en cuanto a la estabilidad en la función es la que afecta al momento en que el nombramiento deba comenzar a producir efectos plenos. Supongamos que el candidato al profesorado demostró ya su preparación científica y pedagógica a través de las pruebas establecidas y ha sido seleccionado y nombrado para ocupar un puesto oficial; ¿será aconsejable demorar todavía por algún tiempo el otorgamiento del derecho a la inamovilidad?

Parece que la respuesta debería ser negativa; ¿no se han superado ya todos los tamices de la selección?, ¿no se está en posesión de un nombramiento y de un destino?, ¿acaso va a poder la Administración anular sus anteriores decisiones, como si aún dudara de la aptitud para la enseñanza?

Todas estas preguntas, aparentemente cargadas de razón, pierden gran parte de su fuerza si se considera que el período de prueba no debe constituir, cuando exista, un trámite de revisión de un juicio precedente, sino una parte de las pruebas de selección, como los ejercicios de la oposición o la valoración de los méritos de los aspirantes.

v. 3 de octubre de 1955, que establecen el sistema de contrato para el profesorado de los Institutos Experimentales de Enseñanza Media, toda vez que los contratados son ya miembros permanentes del profesorado oficial. La temporalidad afecta al destino, pero no a la función.

(43) Una estadística sería interesante: la de los Centros oficiales, sobre todo Institutos y Escuelas del Magisterio, que cumplen su misión a lo largo de años y más años, exclusiva o casi exclusivamente en manos de profesores temporales o interinos.

Para el mejor acierto en el reclutamiento del profesorado, el período de prueba puede ser muy importante. Excusado resulta demostrarlo, si entre las condiciones de la selección no se cuentan unas prácticas docentes dirigidas y realizadas con seriedad; pero, incluso en el caso de que esas prácticas hayan tenido lugar, parece que el período de prueba (breve, eso sí) muestra al educador de un modo distinto del de prácticas; no es lo mismo sentirse profesor responsable que aspirante a la cátedra.

Se preguntará por qué no se demora el nombramiento hasta el término del período de prueba, si éste es una parte del proceso de selección, y podríamos responder lo mismo; porque se trata de ver actuar al profesor y no al aspirante. En el fondo, sin embargo, no hay inconveniente para reconocer que quizá no siempre ocurra así, y que lo importante es que el examen de la aptitud práctica para la enseñanza se realice con las mayores garantías de acierto (44).

5) *La situación en España.*

El principio de inamovilidad en cuanto a la función impera en España, si bien no de un modo absoluto, ya que pueden señalarse excepciones, previstas en la propia legislación fundamental o nacidas al amparo de disposiciones particulares.

Pocas líneas más arriba hemos citado la Ley de 22 de julio de 1918, cuya Base V, en su párrafo segundo, sienta aquel principio, pero deja la puerta abierta a la cesantía, es decir, a la amovilidad. El Reglamento aprobado por Real Decreto de 7 de septiembre de 1918 precisa el alcance de la cesantía, que podrá sobrevenir como sanción (artículos 22, 30, 49, 60 y 62) o por conveniencia del servicio (artículo 66); mas la Ley de 15 de julio de 1954 (aplicable también al profesorado) suprime aquel supuesto primero y autoriza sólo la declaración de cesantía hecha en Consejo de Ministros «por conveniencia del servicio» y con las garantías establecidas en el Reglamento de 1918. Púedese concluir, por tanto, que *como principio* tiene vigencia el de inamovilidad relativa, con la excepción dicha, que, por lo demás, nunca suele darse.

En cuanto al profesorado, hállase también en vigor desde hace un siglo la regla de la inamovilidad. Fué en la Ley de 17 de julio de 1857, de Bases para una Ley de Instrucción Pública, en donde se dispuso: «Los profesores de establecimientos públicos no podrán ser separados sino en virtud de sentencia judicial o de expediente gubernativo oyendo a los interesados» (Base 9.^a); y la Ley articulada sobre aquélla, promulgada en 9 de septiembre del mismo año 1857 (Ley Moyano), recogió y desarrolló el mismo pre-

(44) Cfr. en la revista «Bordón», núm. 53, Madrid, mayo 1955, pág. 305, la opinión del I Congreso Nacional de Pedagogía sobre este punto (Sección II, conclusión 3, apartado g).

pto en su artículo 170: «Ningún profesor podrá ser separado sino en virtud de sentencia judicial que le *inhabilite* para ejercer su cargo, o de expediente gubernativo formado con audiencia del interesado y consulta al Real Consejo de Instrucción Pública, en el cual se declare que *no cumple* con los deberes de su cargo, que infunde en sus discípulos *doctrinas perniciosas*, o que es *indigno*, por su conducta moral, de pertenecer al profesorado» (45).

Esto no obstante, hay excepciones no previstas con carácter general y que coinciden con los casos examinados en apartados anteriores: nombramientos interinos, destinos temporales y períodos de prueba (46).

) ESTABILIDAD EN EL PUESTO.

1) *La inamovilidad absoluta y sus excepciones.*

Pasemos a examinar el segundo aspecto, más intenso, de la inamovilidad, el que afecta a la residencia, según los tratadistas, y que nos parece debiera ser aún más precisado cuando se trata del personal docente; porque puede ocurrir que, dentro de una misma población, existan varios centros docentes análogos, y que, sin embargo, no sea indiferente al profesor el desempeño de sus funciones en uno o en otro. Por eso preferimos hablar de inamovilidad «en el puesto», que tanto comprende la eliminación e los cambios forzosos de destino dentro de la misma población como de una localidad a otra.

(45) Cfr., también, R. D. de 22 de mayo de 1859 (Reglamento de las Universidades), arts. 1.º (núms. 12 y 14), 9.º (núm. 7) y 19 a 23; R. D. idem (Reglamento de Segunda Enseñanza), arts. 2.º (núm. 7), 14 a 18 y 20; R. D. de 20 de julio de 1859 (Reglamento general de Instrucción Pública), arts. 27 (núm. 9.º) y 40 a 48; Ley de Ordenación universitaria de 29 de julio de 1943, art. 101, y Ley de Educación Primaria de 17 de julio de 1945, igualmente en su art. 101.

(46) Para no hacer más farragosa la exposición, consignamos aquí, en forma de lista, un índice de normas a cuyo amparo tienen lugar esos nombramientos más o menos amovibles:

a) INTERINOS: Ley de Presupuestos, v. gr., en su cap. 1.º, art. 1.º, grupo 4.º, concepto único, subconcepto 1.º; y Circular núm. 39, de 30 enero 1953, de la Dirección general de Enseñanza Laboral.

b) TEMPORALES: En Universidades, LOU, art. 62; en Institutos, D. 19 febrero 1942, t. 4.º, y (dudosamente) LOEM, art. 46, III; en Escuelas de Comercio, LOEEC, art. 15, D. 23 julio 1953, arts. 22, III., y 43; en la Enseñanza Media Profesional, Ley de Bases, XII, y D. 5 mayo 1954, arts. 1.º al 5.º; en Escuelas del Magisterio, LEP, art. 65, c); compárese con D. 7 julio 1950, art. 126, I.

c) PERÍODO DE PRUEBA: Admite su posibilidad LOEM, arts. 14, 51 y 52; y lo preceptúan, en la Enseñanza Media y Profesional, el D. 5 mayo 1954, art. 3.º, II (período de dos cursos para determinados profesores), y en la Primaria, LEP, art. 65, B, núm. 4.º, en el D. 7 julio 1950, art. 110 (período de un año para los profesores de Escuelas del Magisterio).

Contra esta inamovilidad atentan el traslado forzoso y la suspensión discrecional en el desempeño del cargo, que, por lo mismo, son rechazados en la doctrina administrativa. Los autores coinciden, en general, en defender la inamovilidad, incluso con este cariz «absoluto»; y si hay razones que se refieran de un modo inmediato a los funcionarios encargados de la gestión administrativa (como la de «conseguir una acción administrativa estable»), otras alcanzan también al profesorado y de un modo relevante, como son el que la inamovilidad (absoluta) dignifica al cargo (47), que le rodea de una mayor independencia al sustraer de ciertos temores (48) y que permite una mayor eficacia de la actuación docente. «Tales pueden ser los perjuicios que se causan con los traslados frecuentes—ha dicho GASCÓN Y MARÍN—, que de hecho supongan un mal igual a la cesantía, y la regla general debería ser favorable a la inamovilidad absoluta» (49).

Esto no obsta a que pueda haber excepciones perfectamente justificadas, porque al bien común de la nación y al de la educación de un modo particular puede convenir que determinados profesores desempeñen, en lugar distinto del de su destino, funciones importantes, que pueden ser de duración breve (Tribunales de exámenes), o exigir la residencia temporal del interesado (v. gr., Comisarios-directores). En todos estos casos, el Poder público debe estar facultado para ordenar equitativamente las «comisiones de servicio» que sean necesarias.

2) *La situación en España.*

Si acudimos al Reglamento general de funcionarios de 7 de septiembre de 1918, hallaremos indicios que nos permitirán suplir la falta de una norma general más explícita. En efecto, el artículo 60 de aquella norma fundamental recoge el «traslado de destino o de residencia» con carácter forzoso, como un «castigo» para las faltas graves de los funcionarios. Con esta visión previa y no enteramente precisa, trasladémonos al campo concreto de la enseñanza; en él podemos señalar tres momentos fundamentales.

La primera mención de interés será la de la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857. Su artículo 172 admite la posibilidad de los traslados, y sobre tal supuesto intenta configurar una garantía de acierto: la audiencia del Consejo (50).

En 1905 se ha llegado a una postura radical, no sólo como defensa de profesor, sino también en beneficio de la enseñanza; por eso el Real De

(47) A. y S. ROYO-VILLANOVA: *Elementos de Derecho administrativo*, 22.ª ed., Va ladolid, Lib. Santarén, 1950, pág. 151.

(48) GASCÓN Y MARÍN: *Ob. cit.*, t. I, págs. 319-20.

(49) *Ibidem*.

(50) Art. 172. «Tampoco podrá ningún profesor ser trasladado a otro establecimiento o asignatura sin previa consulta del Real Consejo de Instrucción Pública.»

reto de 5 de mayo de aquel año, al considerar que las traslaciones disciplinarias «son en muchos casos de dudoso efecto correctivo para el que incurrió en la falta, y representan una injusta imposición de castigo para las localidades o establecimientos a que se envía al funcionario censurado», «receptúa en su primer artículo que ningún profesor pueda ser trasladado de su destino en concepto de corrección disciplinaria. La verdad es que al «corrección» no sería incompatible con el principio de inamovilidad, que garantiza contra un acuerdo «discrecional», pero hasta ese extremo se quiso asegurar la vinculación al puesto.

Actualmente, tanto la Administración como los profesores tienen conciencia del derecho de éstos a la estabilidad en el puesto. Bien es verdad que desde el punto de vista formal la Ley de 2 de marzo de 1939, sobre la cual volveremos en seguida, que dejó en suspenso la inamovilidad, no ha sido expresamente derogada; pero como muestra del espíritu que anima al legislador, basta examinar la Ley de Ordenación de la Enseñanza Media de 26 de febrero de 1953, que en su artículo 44 reconoce a los catedráticos numerarios de Institutos el derecho al «desempeño de las funciones de su cátedra titular, *sin que puedan ser suspendidos ni trasladados* sino en virtud de sentencia firme de los Tribunales o expediente administrativo, aplicando disposiciones anteriores al hecho que motive tal medida».

La precisa redacción de ese precepto nos muestra que el criterio actual es más justo y ponderado que los anteriores. Frente a la Ley de 1857, afirma la inamovilidad absoluta; frente al Real Decreto de 1905, admite el traslado y la suspensión como medidas penales y correctivas (51).

En cuanto a la excepción legal de las «comisiones de servicio», el Decreto-ley de 7 de julio de 1949 y las disposiciones complementarias del mismo regulan su encargo y su ejercicio; pero, que nosotros sepamos, únicamente la Ley de Ordenación de la Enseñanza Media ha formulado un precepto expreso, consignando entre los deberes de los catedráticos «el desempeño de . . . las comisiones que la Superioridad les confíe» (art. 44. II, e).

Otra excepción legal, pero limitada tan sólo al Cuerpo diplomático, es la posibilidad de que los Embajadores y los Ministros plenipotenciarios sean declarados en situación de «disponibles» o de «cesantes» (Ley de 15 de julio de 1954, art. 23).

NOTA.—La inamovilidad (relativa y absoluta) se ha visto alterada de modo transitorio por las normas referentes a la depuración política del profesorado, tales el Decreto de 8 de noviembre de 1936 y las Ordenes de 18 de marzo y 19 de diciembre de 1939; en ellas aparecía el traslado del profesor como una de las sanciones aplicables a consecuencia del expediente de depuración.

Más importante aún es la suspensión de la inamovilidad, aunque sólo en cuanto al

(51) Cfr., también, LBFMP, Base XII; D. 5 mayo 1954, arts. 6.º y 9.º, c); D. 8 septiembre 1954 (Reglamento disciplinario para los Centros oficiales de enseñanza superior y de enseñanza técnica), art. 3.º, b).

puesto, decretada por la Ley de 2 de marzo de 1939, la cual, en su artículo primero dispone: «Queda en suspenso la inamovilidad en cuanto a destinos, cargos y puesto de los funcionarios pertenecientes a la Administración civil del Estado.» La suspensión no alcanza, pues, a la función, al empleo público; además, no se hace uso de la Ley pero en Derecho sigue vigente.

C) GARANTÍAS JURÍDICAS DE LA OBJETIVIDAD.

El cuadro de la seguridad jurídica de los profesores quedaría incompleto si éstos no se hallasen protegidos por un sistema de medidas que garanticen la objetividad en la aplicación de las normas legales.

No vamos a dedicar muchas líneas a esta cuestión, puesto que apenas es ya objeto de discusión entre nosotros; se podrá discrepar en la articulación de aquellas medidas, pero la unanimidad es total en cuanto al mantenimiento del principio.

Los miembros del profesorado tendrán derecho a una aplicación imparcial de la ley y de los reglamentos, tanto en el procedimiento administrativo normal como en el disciplinario; en uno y en otro, igualmente debe serles reconocido el derecho de recurso. Estas exigencias, como también la de ser informado de las notas o calificaciones oficiales acerca de la propia conducta, han sido reivindicadas ante todos los Gobiernos por la XVII Conferencia Internacional de Instrucción Pública (52).

En España, como afirmábamos hace un instante, el profesorado goza de estas garantías, no sólo de las comunes a todos los ciudadanos, como la reconocida en el artículo 17 del Fuero de los Españoles (53), y de las genéricas en la Administración docente (54), sino también de algunos recursos típicos, aunque quizá éstos necesitan un desarrollo reglamentario de que hasta ahora carecen (55).

V.—PRINCIPIO DE COLABORACION

Obvio resulta afirmar que, sobre los educandos, no actúa un solo educador, ni siquiera un solo cuerpo de educadores; más aún, no todos los cuerpos o grupos de educadores dependen de una misma autoridad y en todos los órdenes; antes bien, son diversas las instituciones que actúan en el campo de la docencia (56).

(52) Cfr. Recomendación 39, núms. 6 al 9.

(53) «Los españoles tienen derecho a la seguridad jurídica. Todos los órganos de Estado actuarán conforme a un orden jerárquico de normas preestablecidas, que no podrán arbitrariamente ser interpretadas y alteradas.»

(54) Cfr. O. M. de 3 de diciembre de 1947.

(55) LOEM, arts. 16, 60 y 67, II.

(56) Cfr., en general, la encíclica de Pío XI, *Divini illius*.

Reunimos de intento tratar aquí de los *derechos* de las distintas instituciones a ejercer la enseñanza; mas debemos pararnos a examinar las consecuencias de esa *coexistencia*, singularmente en cuanto a los puntos de esta que acerca de ella pueda mantener el profesorado.

1) POSTURAS POSIBLES.

Un criterio de monopolio, de hecho cuando no de derecho, anima no pocas veces a ciertas corporaciones de profesores, sobre todo bajo determinadas situaciones políticas. Tras la bandera monopolística se combate activamente y por principio los esfuerzos ajenos en el campo de la enseñanza, on lo cual, aparte de la sinrazón jurídica, no hay paz posible ni eficacia educadora.

Posición menos radical, pero también reprobable, es la de independencia. Desde ella no se combatirá tal vez el derecho de los otros a enseñar, pero una resistencia hostil a cuanto provenga de su campo impedirá la combinación de todos los esfuerzos en orden a una mayor eficiencia.

Escepticismo; he aquí otra de las reacciones posibles ante la idea de una coordinación de actividades o de una común aportación de ilusiones. Ha visto uno tantas cosas...», «Es inútil desgastarse; al fin, siempre queda todo igual...». No hay mala fe, sin duda, pero el ánimo se ha dejado encer por los fracasos, por la inercia; y lo más grave es que algunas veces todo un grupo o una institución se contagia del desaliento y se abandona por igual a la pasividad.

No quisiéramos ni mencionar otra postura que también podría ser adoptada: la de un servilismo versátil que ligara el entusiasmo al interés (no siempre estrictamente económico) y que acusaría una gran falta de responsabilidad.

Pero en el polo opuesto se da también una postura de magnanimidad, apaz de exigir y de comprender, de olvidar y de entregarse en servicio generoso, sí que también responsable y prudente, abierta a toda sana colaboración, alimentando los deseos de conseguir el fin más que los medios.

Función casi maternal es la educación, en la que tiene importancia vital el alimento que se da y donde también los efectos de éste son diversos según el diferente estado de quien lo proporciona. Pues bien, ¿acaso podrán la idea y el verbo del maestro no estar impregnados de sus vivencias personales? Y si los hijos se parecen a los padres, ¿no es normal que los discípulos reflejen en su pensamiento y en su conducta las ideas y los ejemplos de sus maestros?

Entonces, puesto que la educación debe formar la conciencia moral en un sentido de caridad, de comprensión, de convivencia y solidaridad (57),

(57) José Luis RUBIO GORBÓN, en su ponencia *Educación y sindicalismo*, sostiene «el principio de que la educación debe formar para la convivencia solidaria con»

aún más, simplemente porque aquella acción ha de ir configurando a los ciudadanos que de hecho han de convivir en la unidad patria, sería un grave obstáculo que el educador no supiese verter en sus discípulos la semilla de la concordia por vivir él una postura de hostilidad, de descontentamiento, con relación a los demás educadores.

Por ello creemos que al centrarnos ya en el profesorado oficial, objeto de nuestro estudio, no será atrevido formular un nuevo principio, que inmediatamente analizaremos y que podría enunciarse de otro modo:

«Las relaciones de los profesores oficiales entre sí y con los demás educadores deben tener su fundamento en un espíritu de colaboración generosa.»

B) MANIFESTACIONES DE LA COLABORACIÓN.

Tal vez la primera expresión de la postura colaboradora del profesorado oficial deba buscarse en un campo no comprendido en el principio que acabamos de formular: el de la colaboración con el Poder público. La dicultad estaría en admitirla al lado de la obligada *subordinación*; pero no hay que olvidar que ésta tiene también sus límites naturales.

A nuestro juicio, tal colaboración es posible en dos sentidos: por una parte, animando la propia subordinación, revistiéndola de un espíritu nuevo; la obediencia, en efecto, no puede limitarse al puro cumplimiento de lo ordenado (58), sino que contribuye a su perfección la adhesión moral a los mandatos; ahí hay lugar para esa «entusiasta colaboración» que debe reflejarse en las obras y no en vanas declaraciones, muchas veces sospechosas de adulación.

Por otra parte, el espíritu de colaboración tiene como un campo propio en toda esa actividad a la que no alcanza estrictamente el deber de subordinación y obediencia. Porque, aun sin estricta obligación, ¿no merece el inmediato apoyo del profesorado oficial todo intento bien encaminado de renovación pedagógica, cualquier programa serio de perfeccionamiento?

Sin embargo, el problema de que directamente hemos querido ocuparnos es el de la colaboración en un sentido «horizontal», si se nos permite la palabra.

En primer término, debemos referirnos a la *colaboración entre los profesores oficiales*. No es fenómeno característico de España ni del profesorado

todos los miembros de la comunidad, y no para la lucha con éstos a fin de competir con ventaja, debe considerarse esencial en un sistema sindicalista». (Cfr. *La educación en una sociedad de masas*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1954, pág. 131).

(58) Recientemente ha tocado este punto ORDWAY TEAD, en su artículo *Four Basic Approaches to Educational Administration*. (En «Education», Hingham, Mass., vol. 75, núm. 4, diciembre 1954, pág. 208.)

tado la rivalidad que se opone a la comprensión y colaboración perfectas; pero también en ocasiones ese virus inficiona a nuestros profesores, y puede verse la oposición o la discusión exagerada de fueros, derechos o preeminencias entre distintos grados de la docencia, entre cuerpos de profesores del mismo grado o entre centros de enseñanza de idéntico nivel. Es esa cosa, en algunas ocasiones beneficiosa, pero en tantas otras lamentable, que se llama *espíritu de cuerpo*» o—añadiríamos a la frase de GARRIDO—*espíritu de centro*, y que debe ser reducido al mínimo para dar paso al espíritu de mutua colaboración (60).

En segundo lugar cronológico, pero con especial interés, queremos hacer mención de lo que se ha llamado la cooperación institucional:

2) LA «COOPERACIÓN INSTITUCIONAL».

1. *La idea.*

Aparece este concepto, tan manejado durante los últimos años, con ocasión de las conferencias pronunciadas en el Ateneo de Madrid por don José M.^a SÁNCHEZ DE MUNIÁIN, al comienzo de su gestión como Director general de Enseñanza Media. Fué en la conferencia del 15 de noviembre de 1951 donde proclamó: «Nuestro lema en las relaciones concretas de la enseñanza oficial y de la no oficial es éste: máxima libertad, máxima responsabilidad y máxima cooperación» (61).

Unas palabras tan solemnes como éstas, con las que se abría la gran area de dar forma a un completo estatuto de la enseñanza media, encontraron perfecta correspondencia en las que sirvieron de broche al proyecto ya terminado, a la hora de convertirse en ley. El 25 de febrero de 1953, en efecto, ante el Pleno de las Cortes Españolas, proclamaba el Ministro de Educación Nacional: «Este doble principio de libertad legítima y de responsabilidad eficaz se corona con otro que domina todo el articulado de la Ley, es decir, el *principio de colaboración*. Sólo en un clima así, *de mutua inteligencia y de acercamiento y apoyo recíproco de todos los educadores*, será posible levantar radicalmente el nivel de nuestra Enseñanza Media» (62).

(59) Fernando GARRIDO FALLA: *Intervencionismo estatal y educación nacional*. (En *Revista de Educación*», núm. 26, Madrid, diciembre 1954, pág. 169, 2.^a columna; y en *La educación en una sociedad de masas*, ed. cit., pág. 67.)

(60) Cfr. Edward F. KENNELLY: *Human relations in Personnel Administration for Education*. (En «*Education*», vol. 75, núm. 4, Hingham, Mass., diciembre 1954, páginas 215-16, núm. 5.)

(61) Cfr. el boletín «A. C. N. de P.», núm. 506, pág. 10.

(62) «Boletín Oficial de las Cortes Españolas», núm. 420, págs. 7896-7.

Sería inexacto afirmar que la realidad comprendida por la nueva fórmula no se haya dado con anterioridad; por el contrario, ahí tenemos el ejemplo de colaboración entre el Estado y las corporaciones locales, que ha sido tradicional en la enseñanza primaria, la creación de los Institutos Locales de Segunda Enseñanza, bajo la Dictadura, y los casos de escuelas subvencionadas y de patronato previstos en la vigente Ley de Educación primaria. Pero también es cierto que el concepto, formulado ahora de modo tan solemne, viene a representar como una bandera levantada para la gran tarea — hoy especialmente necesaria — de sustituir una política de exclusivismo estatista por una movilización de todos los sectores sociales (63) que deben aportar sus fuerzas a la acción educadora en forma coordinada.

La cooperación dicese «institucional» porque, como luego comprobaremos, afecta a las diversas instituciones sociales (Estado, Iglesia, Corporaciones, empresas, etc.), no solamente a los marcos clásicos de la enseñanza media. Mas conviene, a nuestro juicio, hacer algunas precisiones.

Por ejemplo, no creemos que se pueda considerar como una forma de esta nueva cooperación institucional un simple reparto de las esferas de actuación, como sería el confiar a la responsabilidad plena de las entidades locales las escuelas primarias o determinados tipos de centros elementales de enseñanza media; antes bien, nos parece que ha de tratarse de una colaboración para actuar en el mismo campo.

Del mismo modo, entendemos que la cooperación entre las instituciones debe tener lugar no a título particular (tal sería, v. gr., un colegio particular con profesores oficiales, eclesiásticos y privados), sino en cuanto tales instituciones.

2. Formas.

Diversas son, sin duda, las formas que puede revestir la colaboración de los distintos sectores sociales; pero espigando en las palabras de las autoridades que la han preconizado y en los textos legales que han ido recogiendo, se puede formular como un índice de ellas, que la necesidad podrá ir ampliando cada día, y que seguidamente proponemos.

a) La primera de esas formas (la forma típica—diríamos—, teniendo presente a la cual se enunció el principio), la más atrevida también, vendría a ser el *centro experimental federativo*, es decir, integrado por personal oficial y no oficial y con aportaciones materiales estatales y no estatales. Sería «el *gran ensayo* sobre bases federativas, oficial y libre..., donde se ensayen nuevos métodos y se forjen nuevos educadores en régimen de plena libertad creadora», de que hablaba SÁNCHEZ DE MUNIÁIN en la segunda de sus conferencias públicas, el 17 de noviembre de 1951 (64).

(63) Cfr. Intervención en la A. C. N. de P. el 1.º de julio de 1952. (En «A. C. N. de P.», núm. 506, pág. 6.)

(64) Cfr. el boletín «A. C. N. de P.», ya citado, pág. 12.

b) Otra forma, muy característica también, es la de los *centros mixtos*, aunque normales en el patrón de su organización docente. Esos «Centros de Patronato (65), en los que la Iglesia y el Estado (o el Estado, el Movimiento y las Corporaciones locales) puedan cooperar en una institución concreta para la más plena y armónica formación de la juventud española» (66).

c) *La edificación o sostenimiento de las instalaciones docentes* por el Estado, que convendría luego, con otras entidades, el modo de ponerlas en funcionamiento, puede ser una tercera forma de cooperación (67).

d) Pero, a la inversa, también puede ocurrir que sean las entidades privadas las que sumen su *aportación económica a la acción docente del Estado*. Este modo de cooperación es puesto muy de relieve en la nueva Ley de Formación profesional industrial de 20 de julio de 1955, la cual afirma desde el principio que «el Estado... establecerá sus Centros e Instituciones en estrecha cooperación con la industria y la iniciativa privada, individual o mancomunada» (art. 3.º); y como forma característica de la misma eleva al máximo rango legal la obligatoriedad de la «tasa para fines de formación profesional», que ya había sido establecida por Decreto de 8 de enero de 1954 (LFPI, art. 12, d), al par que moviliza en el mismo sentido una parte de las inversiones de capital de las Cajas de Ahorro y de las Sociedades Cooperativas de carácter industrial (art. 20).

En este mismo sentido consideramos importantísimo el establecimiento del Consejo Cooperador de la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de Bilbao (Ordenes de 25 de enero y 7 de febrero de 1956), como ensayo de lo que puede suponer la *colaboración de la empresa privada con la Universidad*.

e) La importantísima colaboración del Ejército, en sus diversas ramas, como institución de máximas posibilidades educadoras e instructivas, no podía ser soslayada cuando se trata de coordinar todas las energías nacionales. Por eso, aunque no definitivamente perfilada, ha sido recogida también en la nueva Ley de Formación profesional industrial de 20 de julio de 1955 (art. 33).

f) Otras formas, por fin, dan idea del concepto amplio de cooperación institucional que va cristalizando en las leyes: son las que recoge el citado artículo 33 de la Ley de Formación profesional industrial, ya refi-

(65) V. gr., LOEM, art. 21, y Decreto de 21 de julio de 1955, cap. III (arts. 25 al 41), para la enseñanza media; Ley de Formación Profesional Industrial de 20 de julio de 1955, art. 30.

(66) Discurso del Ministro de Educación Nacional ante el Pleno de las Cortes, 25 de febrero de 1953. (En «Boletín Oficial de las Cortes Españolas», págs. 7896-7.)

(67) «El Estado debe intentar construir algunos nuevos edificios y concertar con las órdenes religiosas, como con entidades públicas y con instituciones privadas, la posibilidad de llevarlas adelante. (Intervención en la A. C. N. de P., 1.º de julio de 1952. Cfr. boletín «A. C. N. de P.», núm. 506, cit., pág. 5.)

riéndose a disposiciones vigentes, como la Ley de 15 de julio de 1954 sobre medidas de protección jurídica y facilidades crediticias, ya a una ayuda técnica, a prestaciones reintegrables, a cesiones de maquinaria, que parecen formas verdaderamente nuevas de cooperación, junto a la más tradicional de las simples subvenciones económicas.

Pero tan hondo ha penetrado en la conciencia del gobernante la necesidad de la cooperación, que insensiblemente la va llevando hasta los centros más tradicionalmente estatales, como son los Institutos de Enseñanza Media. No se trata solamente de las aportaciones que los organismos del Movimiento realizan para la formación patriótica, física y aun doméstica de los alumnos y de las alumnas; no de la simple vigilancia de la ortodoxia y de la moralidad y de la enseñanza de la religión reconocidas a la Iglesia en el vigente Concordato y anunciada ya en la Ley de 26 de febrero de 1953 (art. 4.º); es que la reciente aparición de directores espirituales en dichos Institutos, independientes de la organización administrativa y pedagógica para dedicarse por entero a su misión propia, y a la paulatina constitución de las Asociaciones de padres de alumnos, expresamente reconocidas por la Ley (arts. 4.º, 70, 71 y 72), constituyen aspectos importantes de un panorama nuevo, en donde las familias, la Iglesia y el Movimiento unen sus esfuerzos con los del Estado para completar la obra de éste en sus propios centros, y que acaba de recibir su confirmación más importante en las normas de cooperación del *Decreto de 26 de julio de 1956*, dictado para la extensión de la enseñanza media.

Consoladora realidad es ésta, cuando se desarrolla en paz y conforme a derecho, porque la Administración docente no puede olvidar que su tarea es «la gran tarea de síntesis y de reconciliación entre todos los sectores (68). Si en esa finalidad todos están de acuerdo (69), no falta, pues, más que poner los medios adecuados. Ahora bien, el medio, la condición fundamental para obtener tal deseable resultado venciendo «ese temperamento nuestro, tan inclinado a encarnar en irreconciliables antagonismos personales las menores divergencias de doctrina o de apreciación circunstancial», no puede ser otro que el centrar la atención en *los deberes*; porque «los deberes unen, mientras los derechos dividen... Pensar en el cumplimiento de nuestros deberes es pensar en la unión. Hablar, en cambio, sólo de derechos, es colocarse en angostura intelectual y en los parapetos de la discordia... La vertiente del deber mira hacia la caridad» (70); cier-

(68) Edward E. KENNELLY: *Human relations in Personnel Administration for Education*. (En «Education», Hingham, Mass., vol. 75, núm. 4, diciembre 1954, pág. 217.)

(69) Cfr. Conferencia de Metropolitanos Españoles, *Instrucción sobre los derechos de la Iglesia en el apostolado de la educación* (29 de septiembre de 1952), en su párrafo último.—Manuel FRAGA IRIBARNE: *La educación, fenómeno social*. (En *La educación en una sociedad de masas*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1954, pág. 27.)

(70) Cfr. editorial *Llamamiento a la magnanimidad de los educadores*, en el núm. 2 de la «Revista de Educación», Madrid, mayo-junio 1952, págs. 105-6.

tamente, y se completa «con un profundo sentimiento de humildad (71). Sólo éste puede ser el secreto de la unión.

NOTA.—Nos parecería que quedaban incompletas las reflexiones sobre la colaboración si dejáramos de mencionar un aspecto de la misma en el que la XVII Conferencia Internacional de Instrucción Pública (1954) cuidó mucho de insistir; pero que, a nuestro juicio, entraña un contenido *más de garantía que de colaboración*.

1. El núm. 2 de la Recomendación 39, aprobada en dicha Conferencia, propugna: «Delegados autorizados de los Profesores... deben ser llamados a *participar en la elaboración de las directrices* relativas a las condiciones de trabajo en esta enseñanza»; y parecidas palabras se hallan en el núm. 2 de la Recomendación.

Creemos conveniente esa intervención del profesorado, ya sea a título individual (para aprovechar la competencia y la experiencia de profesores notables), ya a título corporativo. Y así lo ha reconocido también nuestro ordenamiento jurídico, el cual reconoce la función asesora de las corporaciones de profesores (72).

2. Pero también juzgamos oportuno prevenir dos posibles desviaciones, que tal vez se seguirían de una aplicación inmoderada de aquella regla. Por una parte, se debe procurar que la colaboración no degenera en *reivindicación* sistemática; por otra, se ha de estar en guardia para que no se transforme en *autonomía*, en el sentido más clásico de esta palabra.

3. Más discutible es la pretensión de la misma Conferencia Internacional, de que delegados autorizados del profesorado... deben formar parte de los órganos encargados de examinar los recursos que... puedan plantear contra las decisiones tomadas acerca de ellos por las autoridades escolares» (Recomendación 39, núm. 10). Bien es verdad que esta afirmación se formula solamente «en principio», según el propio texto.

VI.—PRINCIPIO DE ECONOMÍA JURÍDICA

Parécenos que, para poner fin a estas líneas, serían oportunas ciertas consideraciones sobre un principio que debe regir toda la función legislativa del Estado (sea cualquiera el «poder» que la ejerza), pero que tomaremos exclusivamente en cuanto atañe de modo directo a la docencia oficial. Podrá llamarse de *economía jurídica*, y quedaría recogido en esta expresión:

«Se debe procurar la mayor sencillez, tanto en la organización del profesorado oficial como en la elaboración y en la aplicación de las normas de cualquier orden que afecten al mismo...»

Hay que economizar energías, administrarlas bien, no sólo en el orden físico, sino también en el jurídico.

(71) *Hacia una reforma de la educación de nuestros adolescentes*, conferencia en el Ateneo de Madrid, 15 de noviembre de 1951. (En «A. C. N. de P.», núm. 506, cit., pág. 10.)

(72) LOEM, art. 56, II, y 57, II; LOEEC, art. 14, III; Reglamento de los Patronatos de Enseñanza Media y Profesional de 30 de diciembre de 1949, núms. 3.º y 10.

1. Ante todo, la *economía jurídica* (y perdónese la expresión un tanto convencional) debe mostrarse en la *organización del profesorado*. A nada práctico llevará una proliferación innecesaria de Cuerpos docentes con misión análoga; por eso creemos que la tendencia a la unidad, a la simplicidad, se irá desarrollando y ganando campo en el futuro; no queremos pecar de imprudentes con afirmaciones aventuradas, mas los hechos podrán ir mostrando aspectos de esa unificación en los que hoy ni nos atrevemos a pensar.

La sencillez no debe, sin embargo, convertirse en una forma de «planificación» que coarte la obra de adaptación de los medios a los fines: la diversidad será siempre necesaria y en alto grado, pero de lo que se trata es, precisamente, de que ese grado, en la práctica, no exceda lo más mínimo de la estricta necesidad.

2. En la *elaboración* de las normas que afecten al profesorado, también hay que aferrarse al principio de economía, contra el cual se puede atentar de dos maneras: por la innecesaria diversidad y por la abusiva cantidad. Desde el punto de vista de la diversidad, cabe errar, en cuanto al fondo, al multiplicar los estatutos particulares de los diferentes Cuerpos docentes, bien sea en cuanto a los derechos profesionales, bien en lo relativo a los económicos; también en cuanto a la forma es posible el abuso: no deben ser normas dispersas las que rijan un orden determinado de cuestiones, y tanto el modo de su promulgación, de su redacción incluso, como el de su interpretación y derogación deben ir buscando la claridad, la sencillez y, sobre todo, la unidad (aquí, la necesidad de los textos refundidos) como una de las mejores garantías de su eficacia.

El número, por otra parte, de disposiciones, el fraccionamiento de la reglamentación, que minimiza el ámbito de aplicación de cada una, constituye también por sí solo (por razón de la «cantidad») un problema, el de la inflación jurídica, del que hay que preguntarse, con algún autor, si no se habrá hecho con las normas como con la moneda: «depreciación del Derecho por abuso de él; a excesiva regulación, correlativo espíritu de desobediencia» (73).

3. Por último, propugnamos la aplicación de un criterio «ahorrativo» en la *aplicación* de las normas. Sobre todo, y como medida objetiva, la modificación del procedimiento administrativo, especialmente en orden a la supresión de aquellos trámites en los que el perjuicio derivado de la dilación en el fallo no es compensado por el beneficio de su cumplimiento.

MANUEL UTANDE IGUALADA

(73) Manuel FRAGA IRIBARNE: *La crisis del Derecho*. (En «Arbor», t. XXX, número 112, Madrid, abril 1955, pág. 538.)