

LA PRECARIEDAD DEL INTERINO EN LA ENSEÑANZA PÚBLICA

Carmen Perona Mata



COMARES

**LA PRECARIEDAD DEL INTERINO
EN LA ENSEÑANZA PÚBLICA**

CARMEN PERONA MATA

LA PRECARIEDAD
DEL INTERINO
EN LA ENSEÑANZA
PÚBLICA

Granada, 2021

BIBLIOTECA COMARES DE CIENCIA JURÍDICA

El presente volumen ha sido financiado
por la Federación de Enseñanza de CCOO

Maquetación:
Miriam L. Puerta

© Carmen Perona Mata

© Editorial Comares, 2021

Polígono Juncaril
C/ Baza, parcela 208
18220 Albolote (Granada)
Tif.: 958 465 382

www.comares.com • E-mail: libreriacomares@comares.com
facebook.com/Comares • twitter.com/comareseditor • instagram.com/editorialcomares

ISBN: 978-84-1369-198-5 • Depósito legal: Gr. 822/2021

IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN: COMARES

A Alvaro y Fernando.

*Mi gratitud a Fernando Lezcano, Maria Jesús Caudevilla, Alicia Mengod,
Ivanna Enma Rojas, Francisco García Suárez, Julio Serrano Gracia,
José María Ruiz Herranz, Pilar Moreno, Pedro y Miguel Angel Perona.*

«(...) puesto que todos los Ciudadanos son iguales ante la Ley, todos ellos pueden presentarse y ser elegidos para cualquier dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y aptitudes»

(Artículo 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789)

SUMARIO

PRÓLOGO de <i>Carmen Fernández Rodríguez</i>	XV
ABREVIATURAS	XIX
CAPÍTULO I.—EL DOCENTE EN EL ABSOLUTISMO: LINAJE Y DOCTRINA CRISTIANA	1
CAPÍTULO II.—LA IMPORTANCIA DEL CONCEPTO: FUNCIONARIOS DE DERECHO PÚBLICO	5
CAPÍTULO III.—LA SELECCIÓN DOCENTE EN LA LEGISLACIÓN LIBERAL: LA OPOSICIÓN	11
1. LAS OPOSICIONES COMO ELEMENTO CLAVE DEL EMPLEO PÚBLICO DOCENTE	11
2. EL TRIENIO LIBERAL: INSTRUCCIÓN PÚBLICA, UNIVERSAL, UNIFORME Y GRATUITA	12
3. GÉNESIS DEL PRINCIPIO DEL MÉRITO Y CAPACIDAD EN EL ESTATUTO DE LÓPEZ BALLESTEROS	13
4. EL PLAN GENERAL DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA ¿TITULACIÓN COMO REQUISITO O EXENCIÓN DE LA TITULACIÓN?	14
5. EL RECLUTAMIENTO DEL PROFESORADO DE SECUNDARIA Y LAS PRIMERAS INTERINIDADES	15
6. LA SUPRESIÓN DEL <i>SPOIL SYSTEM</i> EN EL ESTATUTO DE BRAVO MURILLO	17
CAPÍTULO IV.—LA ESTATALIZACIÓN DEL DOCENTE EN LA LEY MOYANO	19
CAPÍTULO V.—LAS PRIMERAS SITUACIONES DE INTERINIDAD DOCENTE	23
1. LA ANTIGÜEDAD EN EL CUERPO COMO SISTEMA DE SELECCIÓN	23
2. EL ESTATUTO DE O'DONNELL Y LA INAMOVILIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO	24
3. LAS CRÍTICAS AL SISTEMA DE OPOSICIÓN	25
CAPÍTULO VI.—NUEVOS CAMBIOS PARA EL PROFESORADO	27
1. LA TITULACIÓN Y EL DERECHO AL EJERCICIO PROFESIONAL	27
2. UNIDAD EN LOS CONCURSOS DE TRASLADOS	29
3. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL ESTATUTO DE MAURA	30
4. FUNCIONARIOS DE PLENO DERECHO Y MAESTROS CON DERECHOS LIMITADOS: LA INTERINIDAD POR ESCALAFÓN	31
5. EL PLAN PROFESIONAL DOCENTE EN LA SEGUNDA REPÚBLICA	32

CAPÍTULO VII.—LA PROVISIÓN DE VACANTES DESDE 1939.....	35
1. LA NECESIDAD DE CUBRIR LAS PLAZAS DOCENTES	35
2. LA LEY DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO. LA TÍMIDA APARICIÓN DE UN SISTEMA DE EMPLEO.....	37
3. EL ACCESO A LA FUNCIÓN DOCENTE SIN OPOSICIÓN.....	40
4. LA PROHIBICIÓN DE NUEVOS NOMBRAMIENTOS DE PERSONAL INTERINO Y LA CONSOLIDACIÓN DEL EXISTENTE.....	41
5. PROFESORADO ESTATAL Y NO ESTATAL EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN DE 1970.....	42
CAPÍTULO VIII.—LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y SUS DESARROLLOS MÁS INMEDIATOS EN MATERIA FUNCIONARIAL.....	47
1. LA CONSTITUCIÓN DE 1978: UN NUEVO CONCEPTO DE FUNCIÓN PÚBLICA	47
2. LA LEY DE MEDIDAS PARA LA REFORMA PARCIAL DEL RÉGIMEN FUNCIONARIAL DE 1984 Y SU OPCIÓN POR UN MODELO ABIERTO.....	50
3. LA REFORMA DE 1988 Y LA INTEGRACIÓN DE LOS CUERPOS DOCENTES.....	54
4. LA REGULACIÓN DEL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO EN EL TEXTO REFUNDIDO DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO	55
CAPÍTULO IX.—PRINCIPIOS QUE RIGEN EL INGRESO EN LA DOCENCIA	63
1. EL PRINCIPIO DE MÉRITO Y CAPACIDAD.....	63
2. PUBLICIDAD DE LAS CONVOCATORIAS Y DE SUS BASES.....	67
3. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA	70
4. EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD, ESPECIALIZACIÓN, DISCRETIONALIDAD TÉCNICA, PROFESIONALIDAD E INDEPENDENCIA DE LOS MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS DE SELECCIÓN	72
5. PRINCIPIO DE AGILIDAD, SIN PERJUICIO DE LA OBJETIVIDAD	77
6. REINVENTAR LOS ÓRGANOS DE SELECCIÓN.....	78
CAPÍTULO X.—LOS REQUISITOS PERSONALES PARA EL ACCESO A LOS CUERPOS DOCENTES PÚBLICOS NO UNIVERSITARIO.....	81
1. REQUISITOS GENERALES	81
1.1. Nacionalidad española.....	81
1.2. La edad para el acceso al empleo público docente.....	82
1.3. La capacidad funcional para el desempeño de las funciones públicas docentes....	83
1.4. El requisito de no haber sido separado del servicio o inhabilitado para el ejercicio de funciones	83
1.5. El requisito personal del conocimiento de las lenguas cooficiales	84
2. REQUISITOS ESPECÍFICOS	86
2.1. La titulación como requisito específico para el acceso a los cuerpos docentes no universitarios	86
2.1.1. <i>La titulación como requisito de acceso a los cuerpos docentes de maestro en Educación Infantil y Educación Primaria.....</i>	89
2.1.2. <i>La titulación como requisito de acceso a los cuerpos de Educación Secundaria, Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanzas Artísticas.....</i>	92
2.2. La polémica contratación de profesorado sin Máster	95
2.2.1. <i>La exigencia de la ley para el ejercicio de la docencia: el título de grado o máster.....</i>	95
2.2.2. <i>La constitucionalidad de la medida de la exención de titulación.....</i>	98
2.2.3. <i>El ejercicio de la profesión docente sin el título de Máster.....</i>	99
2.2.4. <i>Competencia autonómica para la contratación de interinos sin titulación</i>	100

2.2.5. <i>Aplicación de la medida en las Comunidades Autónomas</i>	101
2.3. La especialidad docente, como elemento de clasificación de los cuerpos docentes	104
2.3.1. <i>Naturaleza jurídica de las especialidades docentes</i>	105
2.3.2. <i>Flexibilización del régimen de la especialidad docente</i>	107
2.3.3. <i>Las menciones como factor de la especialización docente</i>	108
2.3.4. <i>Acreditación de la habilitación lingüística en el acceso de específicos cuerpos docentes</i>	109
2.4. Exigencia del certificado negativo de delitos sexuales.....	111
CAPÍTULO XI.—REPENSAR LA SELECCIÓN DOCENTE	115
1. LA CONVOCATORIA COMO LEX DEL PROCESO SELECTIVO	115
2. EL SISTEMA DE ACCESO: LA PREFERENCIA DEL SISTEMA CONCURSO-OPOSICIÓN	117
3. FASE DE OPOSICIÓN DEL SISTEMA DE ACCESO DE CONCURSO-OPOSICIÓN	119
4. REINVENTAR LA FASE DE OPOSICIÓN	120
5. LA CONTROVERTIDA VALORACIÓN EN LA FASE DE CONCURSO.....	124
6. LA FASE DE PRÁCTICAS, COMO ÚLTIMA FASE DEL PROCESO SELECTIVO	128
CAPÍTULO XII.—EL INTERINO Y EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO DIRECTO	131
CAPÍTULO XIII.—LOS PROCESOS DE ACCESO RESTRINGIDO	135
1. SIGNIFICADO DEL PROCESO SELECTIVO RESTRINGIDO Y EL PROBLEMA DE LA DISCRIMINACIÓN VALORATIVA	135
2. PROHIBICIÓN DE LOS PROCESOS SELECTIVOS <i>AD PERSONAM</i>	139
3. VALORACIÓN DE LA EXPERIENCIA PREVIA.....	141
CAPÍTULO XIV.—LOS PROCEDIMIENTOS TRANSITORIOS Y SU TENDENCIA A LA PERMANENCIA	143
1. RESERVA DE VACANTES PARA FUNCIONARIOS INTERINOS DOCENTES	143
2. LA CONSIDERACIÓN DE LA ANTIGÜEDAD COMO MÉRITO, EN LA LEY 1/1990, ORGÁNICA GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO.....	144
3. LA INCERTIDUMBRE DEL INTERINO EN LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN DE 2006 ...	149
CAPÍTULO XV.—LA CONSOLIDACIÓN DE EMPLEO TEMPORAL	153
CAPÍTULO XVI.—PSEUDOPROFESIONALIZACIÓN DEL DOCENTE INTERINO	159
1. POSICIÓN JURÍDICA DEL INTERINO DOCENTE: LAS BOLSAS DE TRABAJO.....	159
2. LA ANTIGÜEDAD COMO CRITERIO DE ORDENACIÓN DE LAS BOLSAS DE TRABAJO	160
CAPÍTULO XVII.—CONTRATACIÓN DE PERSONAL EN RÉGIMEN LABORAL O ADMINISTRATIVO..	163
1. CONTRATACIÓN DE EXPERTOS EN RÉGIMEN LABORAL	163
2. LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA O LABORAL DE PROFESORES ESPECIALISTAS	165
CAPÍTULO XVIII.—LAS MEDIDAS DE REDUCCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y SU INCIDENCIA EN EL NOMBRAMIENTO DE PERSONAL TEMPORAL.....	167
1. LA PROHIBICIÓN DE CONTRATACIÓN DE NUEVO PERSONAL EN EL REAL DECRETO-LEY 20/2011, DE 30 DE DICIEMBRE.....	167
2. LA CONGELACIÓN DE LAS RETRIBUCIONES Y DE LAS OFERTAS DE EMPLEO PÚBLICO EN EL REAL DECRETO-LEY 20/2012, DE 13 DE JUNIO.....	168
3. EL REAL DECRETO-LEY 14/2012, DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO EDUCATIVO.....	169
4. EL ACUERDO PARA LA MEJORA DEL EMPLEO PÚBLICO. COMPROMISO POLÍTICO PARA LA MEJORA DEL EMPLEO PÚBLICO	174
5. MEDIDAS EN MATERIA DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO EN LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2017	174

6. EL ACUERDO GOBIERNO-SINDICATOS 2018: UN INTENTO DE RECUPERAR EMPLEO, SALARIO Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA.....	177
7. LA POSIBILIDAD DE CUBRIR TODAS LAS VACANTES EN LA LEY 6/2018 DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.....	179
8. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2021 Y LA INCLUSIÓN DE UNA TASA DE REPOSICIÓN DEL 110%.....	179
CAPÍTULO XIX.—LA INCIDENCIA DE LA TASA DE REPOSICIÓN EN EL NOMBRAMIENTO DE INTERINOS.....	183
1. ENVEJECIMIENTO DE LAS PLANTILLAS, FALTA DE EMPLEO PÚBLICO DOCENTE Y SU INCIDENCIA EN UN SISTEMA EDUCATIVO DE CALIDAD.....	183
2. AUMENTO DE LA TEMPORALIDAD SIN RECUPERACIÓN DE EMPLEO.....	185
CAPÍTULO XX.—MEDIDAS DE ESTABILIZACIÓN DEL DOCENTE INTERINO.....	187
1. DETERMINACIÓN DE LA COBERTURA DE NECESIDADES PERMANENTES.....	187
2. LA SUPRESIÓN DE LA TEMPORALIDAD ESTRUCTURAL.....	189
CAPÍTULO XXI.—LA SELECCIÓN Y MANTENIMIENTO DEL TALENTO.....	191
1. POLÍTICAS DE GESTIÓN DE PERSONAL.....	191
2. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO COMO GARANTÍA DE CALIDAD.....	192
3. LA CARRERA DOCENTE COMO PRINCIPAL PERSPECTIVA DEL ACCESO.....	197
4. LA FORMACIÓN PERMANENTE DEL DOCENTE: ELEMENTO ESENCIAL PARA UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD.....	198
CAPÍTULO XXII.—¿PARA CUÁNDO EL ESTATUTO DEL FUNCIONARIO DOCENTE NO UNIVERSITARIO?.....	203
CAPÍTULO XXIII.—LA PROMETIDA Y NECESARIA LEY DE FINANCIACIÓN EDUCATIVA.....	205
CAPÍTULO XXIV.—EL PROFESIONAL DE INTERINO EN EL DERECHO COMPARADO.....	209
1. RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOCENTE INTERINO EN LA UNIÓN EUROPEA.....	209
2. CONTRATOS TEMPORALES POR SUSTITUCIÓN.....	211
3. LISTAS DE RESERVA.....	212
4. CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA.....	212
CAPÍTULO XXV.—LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA IMPRESCINDIBLE PARA MEJORAR LA INTERINIDAD.....	215
1. EL DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO DOCENTE.....	215
2. LA EXCLUSIÓN DE LA NEGOCIACIÓN DE LOS SISTEMAS, CRITERIOS, ÓRGANOS Y PROCEDIMIENTOS DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO Y LA PROMOCIÓN PROFESIONAL.....	217
3. MATERIAS DIRECTAMENTE VINCULADAS CON EL ACCESO QUE DEBEN SER NEGOCIADAS.....	219
4. MATERIAS INDIRECTAMENTE VINCULADAS CON EL ACCESO QUE DEBEN SER NEGOCIADAS.....	220
5. LA EFICACIA DE LOS ACUERDOS Y PACTOS Y LA DESVINCULACIÓN DE LO PACTADO.....	221
CAPÍTULO XXVI.—LA INCIDENCIA DE LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE EN MATERIA DE CONTRATACIÓN TEMPORAL.....	227
CAPÍTULO XXVII.—PROPUESTAS DE SOLUCIÓN.....	235
BIBLIOGRAFÍA.....	241

PRÓLOGO

El libro *La precariedad del interino en la enseñanza pública* de Carmen Perona Mata tiene su origen en su tesis doctoral «El acceso a los cuerpos docentes de la enseñanza pública no universitaria. Piedra angular de un sistema educativo de calidad» que tuve el honor de dirigir durante más de cuatro años y que obtuvo en el año 2020, la calificación de sobresaliente *cum laude* por unanimidad.

Cuando Carmen, tras la realización también sobresaliente de su Trabajo Fin de Máster, me propuso que le dirigiera la mencionada tesis doctoral, dudé de mi propia capacidad para dirigir su trabajo porque la intervención administrativa sobre la educación constituye el ámbito material del interino o del empleado público en el ámbito docente, pero el análisis de esa precariedad e interinidad en el empleo, forma a su vez parte de un área más definida y transversal a otros servicios públicos: la de la función pública. Me decantó en mi decisión favorable a su petición, dos cuestiones: la primera, el carácter de la propia doctoranda, cuyo entusiasmo, humildad y ganas de trabajar, me parecieron inigualables; la segunda, la convicción de que con demasiada frecuencia los administrativistas separamos algunas categorías de los ámbitos materiales a las que aquellas se refieren, particularmente, el derecho de la función pública es tantas veces ajeno al ámbito sobre el que tal función pública se ejerce. En nuestro caso, el educativo.

Por este motivo, desde el principio, el sentido de la investigación quisimos que concluyera en el interés público primordial de que en nuestro país exista una educación de calidad, para lo cual, la piedra angular y eje central consideramos que sin duda es la calidad del profesorado.

Como puede advertirse, para obtener sus frutos de propuestas coherentes, la investigación sobre la interinidad en el empleo público docente, obligó a la autora a indagar en la historia legislativa española; en el derecho comparado; en las soluciones de nuestra jurisprudencia nacional, autonómica, internacional y de la Unión Europea.

Desde la primera intervención que supuso la Cédula de Enrique II promulgada en 1370, que establecería los requisitos para ser aprobado como maestro: gozar de buena conducta; tener limpieza de linaje; y realizar un examen especial sobre doctrina cristiana, hasta el actual Estatuto Básico de la Función Pública, la cuestión de la interinidad ha sufrido los avatares propios de la legislación educativa y del propio ordenamiento del empleo público, sin perjuicio de la más que decisiva cuestión presupuestaria. Todo ello nos lo explica Carmen Perona de forma ciertamente pedagógica hasta llegar a sus propuestas.

Si bien la doctrina administrativista y, particularmente la jurisprudencia, vienen siendo durante décadas, profundamente críticas con la situación de precariedad propia del empleo público, en el ámbito docente la autora resulta ciertamente pionera en su enfoque en cuanto a la repercusión de esta situación sobre la tan cacareada calidad educativa.

La falta de una programación estratégica en materia de recursos humanos públicos docentes constituye una lacra que viene arrastrándose históricamente en nuestro país, generándose bolsas de trabajo interino, precariedad y cortoplacismo que dan al traste con la determinación estratégica a largo plazo que, aunque gradual, pudiera ir rectificando y remediando la situación. Ningún gobierno asume el coste de zanjar esta lacra que comenzó siendo transitoria para responder puntualmente situaciones muy concretas y que se ha convertido en perenne, generando una gran distorsión en todo el sistema de función pública docente.

La cuestión podría, efectivamente, quedarse en el ámbito de la precariedad y del fatal efecto que para el propio empleado tiene el hecho de carecer de seguridad en el empleo, si no fuera porque esa interinidad permanente rompe con las garantías y los principios propios que protegen todo el sistema de función pública: el mérito, la capacidad del empleado; la transparencia, la objetividad, la imparcialidad; principios que todos ellos por sí mismos también lo son de la calidad de la educación.

Históricamente el sistema de acceso a la función pública docente responde a la necesidad de garantizar que el empleado público es el mejor para desempeñar su puesto. El procedimiento es la garantía y su falta, su omisión. Si excepcionalmente, como nos apunta la autora y ejemplifica el derecho alemán, el empleado público interino sólo viene a sustituir al funcionario de carrera y no a permanecer en el puesto, no se generan las bolsas de interinidad propias de nuestro sistema que se sirven a sí mismas con un régimen paralelo al régimen propio del funcionario público de carrera.

Como de otro lado acertadamente se indica en la obra, la falta de recursos públicos y el condicionamiento del empleo público docente a la aprobación presupuestaria, ha determinado que desde centros directivos ajenos a la educación se hayan tomado decisiones vitales para la calidad educativa, lo cual es un error de raíz. Por ello, como muy coherentemente apunta la autora, se hace preciso una

nueva política de previsión de efectivos desde el ámbito material objetivo de esa función pública, el educativo:

«La selección de funcionarios docentes ha estado limitada herméticamente como consecuencia de la crisis fiscal y de las políticas de contención presupuestaria. Las políticas de personal no pueden efectuarse a través de las leyes presupuestarias. En concreto, la tasa de reposición lo que realmente ha producido es una decadencia del empleo docente puesto que ha multiplicado la precariedad y la temporalidad. Es necesaria una política de previsión de efectivos para cubrir razonablemente las vacantes docentes. La cobertura de vacantes se debe realizar de forma ágil y continua, fomentando la adecuada cobertura de puestos en el momento que las plazas quedan vacantes».

Por todo lo que el lector puede intuir con este prólogo y descubrir con la lectura de la obra, esta resulta muy recomendable, particularmente lo es para adoptar la determinación política que se impone ante la situación permanente e incoherente generada por la interinidad y asimismo es recomendable en su derivación hacia los correspondientes técnicos legislativos que deberán dar forma a la decisión política, en cuanto que su autora ofrece con profusión de medios, todos los criterios y herramientas precisas para esa nueva estrategia política de recursos humanos públicos a largo plazo en el ámbito docente que propugna.

Muy satisfecha del resultado, me atrevo pues a recomendar su lectura, conocer la materia y seguir sus coherentes propuestas. Por mi parte, directora de la tesis doctoral que ha dado lugar a esta obra, no puedo sino agradecer a la autora el haberme permitido dirigirla, lo que me ha permitido también aprender con ella sobre toda esta pertinaz materia con la que tan incansable y tenazmente ha trabajado durante años para ofrecernos este más que sobresaliente resultado. Gracias Carmen.

CARMEN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ
*Catedrática de Derecho Administrativo
de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)*



COMARES
editorial

