ISSN 1886-5895

Abril 2025 Nº 76

https://usie.es/supervision21/

https://doi.org/10.52149/sp21

PROCESO DE INCAPACITACIÓN PEDAGÓGICA

TEACHING DISQUALIFICATION PROCEDURE

Pedro J. Macho Aguillo

Inspector de Educación. Comunidad Autónoma del País Vasco.

Resumen

El procedimiento de incapacitación para el ejercicio de la docencia al que está afecto el profesorado eventual de los centros públicos presenta, pese a algunas similitudes, notables diferencias y posibles interferencias con la aplicación del régimen disciplinario y sancionador de la función pública. A menudo se entrecruzan entre ambos cuestiones conceptuales, procedimentales y jurídicas que pueden comprometer el trabajo de la inspección de Educación, y que en algunas ocasiones concluyen en su eventual anulación en instancias superiores.

Pueden plantearse, además, conflictos de competencia al respecto de la potestad legal o de la prevalencia de prioridades educativas, laborales o jurídicas entre los diferentes agentes implicados y sobre ciertos derechos fundamentales.

En esta ponencia se intenta incidir en algunos de sus aspectos controversiales más comunes, en su diferenciación con respecto a otros procedimientos administrativos en cierto modo equiparables y en la fragilidad

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

normativa de que a veces adolece, así como en propuestas para incrementar su seguridad jurídica y su efectividad al propósito que se pretende. Entre ellas, muy especialmente, la institución con carácter normativo del perfil competencial docente y el subsiguiente desarrollo legal de los sistemas ya previstos de evaluación de desempeño.

Palabras clave: *Inhabilitación para la docencia, dificultades y problemas, seguridad jurídica, potestad legal, competencias profesionales docentes.*

Abstract

Despite certain similarities, the procedure for disqualification from teaching to which temporary staff in public schools are subject presents notable differences and some possible collisions with the application of the sanctioning disciplinary regime of the civil service. Conceptual, procedural, and legal issues often overlap between both, which may compromise the work of the Education inspectorate and sometimes even lead to further invalidation at higher levels.

Conflicts of competence may also occur with respect to statutory power to act or the prevalence of educational, labour or legal priorities among the different stakeholders and over certain fundamental legal rights.

This paper is an attempt to highlight several of its most common controversial aspects, certain differences with other somehow similar administrative procedures and the reasons of the legal fragility it sometimes suffers from, as well as a few hints towards the strengthening of its legal support and effectiveness for the intended purpose. Among them, mostly, the

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

institution by law of the teaching profile based on professional competences, as a mandatory basis for the subsequent legal development of the already foreseen systems for job-performance evaluation.

Keywords: *Disqualification from teaching, difficulties and problems, legal certainty, statutory legal power, professional teaching competences.*

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

1. INTRODUCCIÓN.

Debo reconocer antes de nada que mi planteamiento inicial frente a este encargo consistía, como suele ser habitual, en elaborar una ortodoxa exposición magistral sobre cuestiones legales, técnicas y procedimentales, en la más pura tradición academicista y la querencia en este tipo de eventos del catedrático que todos parecemos llevar dentro. Lo descarté de inmediato por dos razones: en primer lugar, vista la audiencia, porque soy plenamente consciente de que cualquiera de los aquí presentes sabe de este asunto tanto o más que yo y, por tanto, resultaría tan redundante como estéril, sin aportar nada significativo a la reflexión colectiva que se pretende. Más aun, cuando los entresijos de este procedimiento constituyen precisamente el objeto de la siguiente mesa redonda del programa.

En segundo lugar, algunos me conocéis, me vence mi natural tendencia a la digresión y al pensamiento alternativo, no como mera polémica retórica (nada más lejos de mi intención), sino como instrumentos dialécticos constructivos en la búsqueda de soluciones innovadoras. Se trata, entonces, de poner el foco en los problemas y de centrar el debate no en lo que ya sabemos, sino en lo que nos suscita dudas, en sus aspectos más problemáticos o controversiales. Y, a partir de ahí, promover la reflexión compartida, el contraste colaborativo de opiniones en torno a propuestas operativas razonables y eficaces.

Así, la experiencia nos enseña que bastante a menudo se confunden o se mezclan erróneamente las dos cuestiones objeto de estas jornadas: el régimen disciplinario y la incapacitación para el ejercicio de la docencia. Y ello genera no pocos quebraderos de cabeza: ¿cuál de ellos corresponde realmente iniciar ante cada caso concreto?, ¿son idénticos el soporte normativo y el ámbito de aplicación?, ¿y sus efectos?, ¿por qué algunos de

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

estos expedientes son luego enmendados en instancias superiores (haciendo inútil el ingente trabajo, tiempo y recursos que suponen)?, ¿por qué resulta tan difícil identificar, calificar, objetivar y tipificar determinadas conductas?, ¿por qué parece que a menudo carecemos de la suficiente seguridad jurídica necesaria?, ¿qué hace de la figura de la incapacitación pedagógica algo tan tremendamente resbaladizo?

Esta primera ponencia de las jornadas, simplemente por el hecho de abrir el debate, me ofrece además el privilegio de poder establecer algunos de los parámetros iniciales de la cuestión: adelanto ya que voy a proponer más preguntas para abrir la reflexión que certezas para cerrarla, con la esperanza de que el conocimiento colectivo que se desarrolle a continuación contribuya a arrojar algo de luz. Los siguientes ponentes ya se encargarán, con todo derecho y seguramente mayor solvencia, de afinar, enmendar y rebatir todo lo que proceda.

Así que, entrando ya en materia, me gustaría comenzar con la lectura de un extracto de un expediente disciplinario real[1], que puede resultar ilustrativo de algunas cuestiones relevantes:

> "De acuerdo con las ciencias de la educación y con numerosos estudios de irrefutable solvencia científico-pedagógica, resulta incuestionable que la docencia constituye una actividad compleja que implica la movilización simultánea de muy diversas competencias, tanto profesionales como personales y sociales. Así, aunque obviamente sea

[1] Idéntica argumentación figura en sendas propuestas de resolución de dos expedientes disciplinarios diferentes, incoado uno a un profesor de religión con contrato laboral y el otro a un funcionario interino de formación profesional. Como se verá más adelante, la situación contractual y administrativa de ambos constituye un detalle no menor a los efectos que aquí nos interesan. Cabe señalar también que el paso del tiempo hace que alguna de las referencias normativas citadas resulte hoy obsoleta: así, la Ley de la Función Pública Vasca de 1989 fue sustituida a finales de 2022 por la nueva Ley de Empleo Público Vasco.

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

básico e imprescindible, no resulta suficiente únicamente un adecuado dominio académico de la materia a impartir, sino que junto con ello se requiere la aplicación práctica de una serie de conocimientos de psicología y sociología, de estrategias pedagógicas, técnicas didácticas, competencias comunicativas, habilidades sociales e inteligencia emocional, así como el dominio de determinados códigos éticos, morales y relacionales basados en el respeto e integridad en las interacciones interpersonales.

Y exige, además, el despliegue de una serie de actitudes necesarias para poder modular adecuadamente todo lo anterior, tales como ascendencia moral, empatía, coherencia, responsabilidad, ecuanimidad, justicia, adaptabilidad a distintos tipos de personas y situaciones, autocontrol, adecuación a diferentes registros relacionales y comunicativos, compromiso con los proyectos colectivos, obediencia a las normas y a los superiores, integridad personal y profesional, ejemplaridad, respeto a las personas y a las instituciones, adecuación a los usos y costumbres sociales, etc. La concurrencia de todas ellas, y siempre en función del contexto concreto y a la vez cambiante en que se deben ejercer, determina la competencia o función docente y define, por tanto, el buen ejercicio profesional del profesor.

Así, es fácilmente constatable que las competencias profesionales, personales y sociales, los conocimientos, las habilidades, las aptitudes, las estrategias, las técnicas, las actitudes, los valores y el código de conducta necesarios para el desempeño de la práctica docente pueden variar sustancialmente en las distintas etapas que conforman el sistema educativo, en los distintos centros, en las distintas funciones adscritas a la misma, con las distintas alumnas y alumnos asignados, en las diferentes responsabilidades de gestión y

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

coordinación didáctica, o en la imprescindible interacción con los distintos agentes que intervienen en el proceso educativo.

Dicho lo cual, no obstante, resulta preciso establecer a renglón seguido y con absoluta claridad, que no constituye el objeto del presente procedimiento administrativo dirimir ninguna de tales cuestiones. La aplicación del régimen disciplinario del funcionariado público docente nada tiene que ver con una evaluación de sus competencias profesionales, pedagógicas o personales, que, por otro lado, está legalmente reglamentada en el caso del profesorado interino mediante otro procedimiento específico pero distinto a este: la incapacitación pedagógica. Es decir, no constituye objeto del régimen sancionador ningún tipo de evaluación de la supuesta aptitud o adecuación para la docencia. En consecuencia, en las siguientes actuaciones no procede posicionarse sobre la competencia docente del profesor imputado en uno o varios de los aspectos señalados, sino simplemente intentar determinar la posible vulneración de sus obligaciones legales o, si tal tuera el caso, la lesión de derechos de terceros por una o varias de sus actuaciones concretas, siendo estos hechos, necesariamente objetivos y objetivables, los únicos que sustentan legalmente la aplicación administrativa del régimen sancionador en el ámbito de la función pública docente.

La abundante jurisprudencia[2], incluso de las más altas instancias como el Tribunal Constitucional (STC 18/1981, STC 120/1996, STC 70/2008, entre otras), dictamina que el derecho administrativo

[2] STC 42/1987: el principio "*nullum crimen nulla poena sine lege*" se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones aplicables. Requiere *lex certa*: "en el derecho sancionador no se admiten tipos abiertos o fórmulas tipificadoras imprecisas que permitan a la Administración excesiva libertad a la hora de subsumir los hechos en el tipo legal". (Ver nota 5 siguiente)

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

sancionador se inserta en el ordenamiento punitivo del estado, por lo que le son de aplicación los mismos principios inspiradores del orden penal, aunque no mediante una aplicación literal, sino "*en la medida necesaria para preservar los valores esenciales*".

En definitiva, por tanto, la finalidad última de la aplicación a este caso del expediente disciplinario sancionador en el ámbito administrativo se debe limitar a determinar, dentro del estricto marco legal que le es de aplicación, si alguno de los hechos objeto del mismo puede sustanciarse de forma objetiva e indubitada en una o varias de las conductas que la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, u otra, en particular el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, del Estatuto Básico del Empleado Público, recogen expresamente como falta en cualquiera de sus tipos y grados.

Es precisamente este principio de legalidad y tipicidad uno de los pilares básicos del ordenamiento jurídico, tanto penal como administrativo sancionador, junto con los otros de irretroactividad, proporcionalidad, culpabilidad y, muy especialmente, presunción de inocencia[3]. De hecho, desde los servicios jurídicos del Departamento de Educación se viene insistiendo reiteradamente en estas cuestiones: "*La imposición de una sanción administrativa en el ejercicio de la potestad disciplinaria exige una cumplida prueba por parte de la Administración de la realidad de la conducta imputada al expedientado capaz de destruir la presunción de inocencia garantizada en materia de derecho punitivo por el artículo 24 de la Constitución, sin perjuicio de las peculiaridades del régimen disciplinario. De ello resulta que el primer y fundamental requisito es la fijación y determinación del hecho o hechos sancionados, que deben*

[3] EBEP: Artículo 94.2.e

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

aparecer debidamente identificados y concretados, pues ello es imprescindible para apreciar su realidad y existencia, determinando su alcance y contenido, valorando su trascendencia jurídica, concreción que propiciará la adecuada defensa por parte del imputado. Ello significa que en el derecho sancionador no cabe partir de presunciones y conjeturas o dirigir la potestad sancionadora contra conductas imprecisas o indefinidas que impidan concretar los hechos y consiguientemente delimitar su tipificación y efectos jurídicos, dificultando el derecho de defensa del interesado"[4].

La primera tarea de la instrucción consiste, por tanto, en procurar determinar la veracidad de los hechos concretos imputados al respecto de la práctica profesional del profesor afectado, y descartar todo lo no fundado en evidencias fehacientemente demostrables. Porque, en definitiva, la posible sanción disciplinaria resultante, único objetivo que pretende cualquier procedimiento punitivo, solo podrá proponerse al respecto de "*actos o conductas constitutivas de falta disciplinaria*", es decir, nunca sobre juicios, opiniones, apreciaciones subjetivas, supuestas intenciones, previsiones, futuribles, conjeturas, valoraciones personales de actitudes ni similares. Y, a su vez, dicha falta disciplinaria solo es tal en tanto que supone "*el incumplimiento de las obligaciones y deberes propios*" (artículo 82 de la Ley 6/1989): se trata de demostrar, entonces, si se ha producido un hecho indubitado y objetivo por parte del profesor, una acción u omisión lesiva, que conlleve indefectiblemente en una relación causa-efecto directa y verificable el incumplimiento de alguno de sus deberes legalmente atribuidos y/o la

[4] STSJ Cataluña de 3 de abril de 2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª. Y comunicación (01/03/2016) de la Inspección Central de Educación del País Vasco, con traslado de dictamen (29/02/2016) de la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios.

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

lesión de derechos de terceros, y que, además, merezca la consideración de infracción punible por corresponderse fielmente con alguno de los tipos así expresamente definidos en la legislación de referencia.

Y en este sentido, resulta necesario discernir también entre las conductas y las actitudes del propio profesor, puesto que mientras que estas últimas resultan, como ya se ha establecido, esenciales en el desempeño de la función docente, no son por sí solas susceptibles de resultar en falta, consideración esta que solo pueden merecer las primeras, las únicas, por tanto, que pudieran devenir en sanción. Es decir, la carencia, la inadecuación o la inconveniencia de ciertas habilidades profesionales, personales o sociales directamente concurrentes en el ejercicio profesional docente podrían ser objeto de reproche en el ámbito propiamente educativo, en base a consideraciones didácticas, pedagógicas, metodológicas, sociales o éticas, pero nunca en el ámbito del derecho administrativo sancionador si no se ha incurrido simultáneamente, como consecuencia de las anteriores o no, en alguna conducta concreta objetivamente tipificada como falta punible."

En resumen, por tanto, la idea principal radica en la necesidad de diferenciar muy claramente entre la aplicación del régimen disciplinario al funcionariado público docente y este otro procedimiento administrativo específico, que encajaría mucho mejor en algo cercano a una evaluación del desempeño de sus competencias profesionales, didáctico-pedagógicas, personales o sociales, y en el que la determinación de serias deficiencias podría concluir finalmente en la pretendida inhabilitación para el ejercicio.

Esto es, hay que dejar meridianamente claro desde el principio que no puede ser objeto del régimen sancionador ningún tipo de evaluación de la

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

aptitud o adecuación para la docencia, de la mayor o menor competencia (o incompetencia) profesional docente. Y con ello, que la ley proscribe taxativamente el más mínimo resquicio de creatividad o flexibilidad tanto en la determinación de la naturaleza de las posibles infracciones susceptibles de sanción como en las interpretaciones al respecto de su tipificación, desterrando expresamente, además, a este fin el uso de la analogía[5].

Ambos procedimientos responden a realidades, fundamentos de derecho y ámbitos de aplicación sustancialmente diferentes, y surten también efectos distintos (bastante más amplios en uno que en el otro), si bien, es cierto, que ambos pueden compartir una causa legal "inspiradora" y "genérica" común: el artículo 178.k) de la Ley del Empleo Público Vasco (también en el EBEP), cuando establece como falta muy grave "*el notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o de las funciones encomendadas*". Pero jurídicamente el cumplimiento de funciones y la capacidad (o competencia) para ello constituyen cuestiones sustancialmente diferentes.

Se puede convenir que el soporte normativo del régimen disciplinario, en base a la exhaustiva regulación de obligaciones, derechos, códigos de conducta, tipificación de faltas, grados, atenuantes y agravantes, catálogo de sanciones, garantías y procedimientos administrativos de la función pública (no específicamente docente), está mucho más sólidamente definido y

[5] Principio de tipicidad (artículo 27) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: Sólo constituyen infracciones administrativas las previstas como tales por una Ley. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones, igualmente delimitadas por la Ley. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente, pero sin que puedan constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica.

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

desarrollado en leyes y reglamentos[6] del más alto nivel, y confiere, por tanto, una seguridad jurídica mucho más amplia, que lo que hoy por hoy constituye un procedimiento administrativo bastante marginal, sustentado únicamente en normas de rango jerárquico menor[7] y con afección exclusiva al profesorado interino de los centros educativos públicos, aquejado así de notable debilidad jurídica.

Pero no se puede obviar que al personal eventual le es también de aplicación la legislación general sobre la función pública, incluyendo el régimen disciplinario sancionador para los mismos supuestos, en iguales términos y con idénticas condiciones y garantías que al funcionariado de carrera, por lo que el procedimiento de incapacitación pedagógica se podría entender como doble fiscalización sobre su práctica profesional: por una parte queda sujeto, como el resto, a las posibles sanciones derivadas del incumplimiento de sus obligaciones (régimen disciplinario), incluyendo entre ellas el apartamiento del puesto de trabajo, y, por otra, a las consecuencias de la aplicación de este otro procedimiento específico (el de incapacitación para el ejercicio de la docencia en régimen de interinidad), particularmente vinculado al solo escrutinio de la, dígase así, "calidad de desempeño" en su

[6] Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

[7] En el País Vasco, el artículo 45 de la Orden de 27 de agosto de 2012, de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, por la que se aprueba la normativa sobre gestión de la lista de candidatos y candidatas para la cobertura de necesidades temporales de personal docente en centros públicos, define el protocolo de actuación para determinar la falta de competencia para seguir desarrollando sus funciones, con apelación expresa al artículo 25 de la ley 2/1993, de 19 de febrero, de Cuerpos Docentes de la Enseñanza no Universitaria de la CAPV, cuyo apartado tres contempla la posible remoción del personal funcionario por causas sobrevenidas, derivadas, entre otras razones, de "falta de capacidad para el desempeño manifestada por rendimiento insuficiente que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto encomendado". Sin embargo, y aunque puedan guardar cierta relación, rendimiento o eficacia no son lo mismo que capacidad o competencia, ni tienen la misma trascendencia jurídica.

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

trabajo[8]. Esto es, la eventual suspensión de empleo y sueldo le puede devenir por ambas vías: por haber incurrido en falta disciplinaria y por determinación de insuficiente capacidad didáctica. Pero parte del problema radica, precisamente, en que la simple concurrencia de esta no está *per se* legalmente tipificada como infracción punible, no al menos en ausencia de comorbilidad con otras conductas que sí lo están.

2. ¿DE QUÉ SE TRATA EXACTAMENTE?

Para situar la cuestión en sus justos términos, si se repara en las posibles consecuencias de estas dos figuras administrativas, resulta que, si bien en una con mayor contundencia que en la otra, se trata en realidad de una suspensión de la relación laboral, de una rescisión contractual, esto es, de un despido. Con el personal docente eventual esto resulta a priori procedimentalmente algo más sencillo, y menos garantista, que con los funcionarios de carrera, debido a la propia naturaleza jurídica del empleo y de las relaciones laborales en el seno de la función pública.

Pero es en cualquier caso una suspensión de funciones (temporal o definitiva) motivada por diversas causas posibles, entre las que pueden sustanciarse varias de tipo laboral, pedagógico-didáctico e incluso médico (con cierta prevalencia aquí de problemas psiquiátricos y de salud mental). Y esto incrementa notablemente la complejidad del asunto: mientras que en el ámbito laboral general de otros sectores (Estatuto de los Trabajadores y

[8] La Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco tipifica como falta muy grave (Artículo 178) "*el notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o de las funciones encomendadas*" y falta grave (Artículo 179) "*la falta de diligencia en el desempeño de sus tareas y la falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios y no constituya falta muy grave*". Entre las posibles sanciones previstas se incluyen, específicamente para el funcionariado interino, la revocación del nombramiento y la baja en la bolsa de trabajo, así como la suspensión de funciones y retribuciones (Artículo 183) por un período de tiempo variable de hasta seis años.

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

convenios colectivos, básicamente) están muy reguladas las causas objetivas de despido, cuyas discrepancias se dirimen en la jurisdicción social (no en la contencioso-administrativa propia de la función pública), y las incapacidades médicas se arbitran en el ámbito sanitario y de seguridad social (inspección y tribunales médicos), la incapacitación por razones didáctico-pedagógicas se revela como un asunto mucho más difuso y comprometido: en primer lugar, porque se trata de criterios a menudo más subjetivos que normativos (la pedagogía y la didáctica son ciencias sociales sujetas a permanente debate) y, además, porque para surtir pleno efecto va a requerir de la ratificación final de alguna de las dos instancias anteriores, lo que en ocasiones no concurre, generando conflictos de competencias y entre prioridades educativas, administrativas, laborales y jurídicas.

Porque, en definitiva, una resolución de incapacitación laboral de la seguridad social genera derechos, bien sea el reconocimiento de ciertos beneficios sociales y fiscales, bien una pensión más o menos cuantiosa según grados y circunstancias. Pero una incapacitación para el ejercicio de la docencia dictada por la dirección de personal simplemente priva de ellos[9]. Y, además, esta no vincula legalmente ni a la propia seguridad social ni a ningún otro organismo público oficial. En realidad, por tanto, no es más que una carta de despido sujeta a que otras instancias legalmente competentes lo declaren finalmente procedente o improcedente.

Pero el problema al que pretende responder, sin embargo, es muy real y resulta en ciertas situaciones acuciante en el funcionamiento ordinario de los centros docentes y, sobre todo, en la garantía de algunos derechos

[9] Y existe también la inhabilitación como consecuencia de resolución judicial firme por comisión de delito tipificado en el código penal que conlleve legalmente aparejada dicha pena adicional, aunque esto no procede aquí, al tratarse simplemente del traslado al ámbito profesional docente del mandato superior de un auto judicial.

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

fundamentales de terceros: ¿qué hacer con un o una docente que, por el motivo que sea, manifiesta una clara incompetencia para el correcto desempeño de sus funciones profesionales, con el efecto añadido de poder llegar a lesionar gravemente el derecho fundamental a la educación del alumnado y, en ocasiones incluso, de poner en riesgo el bienestar, la integridad y la seguridad física, psíquica, afectiva y moral de menores de edad bajo su tutela?, ¿qué opciones hay cuando se trata de un funcionario de carrera?, ¿y de un funcionario interino?, ¿y en la enseñanza privada?

En este asunto resulta habitual la alternancia de términos y conceptos significativos. Así, hablamos indistintamente de incapacitación, inhabilitación y suspensión, sea laboral, pedagógica, didáctica o profesional, y de ineptitud, falta de competencia, ausencia de idoneidad, mal desempeño, inhibición, inadecuación, incumplimiento, negligencia… Y pese a existir matices legalmente trascendentes entre ellos, en todos los casos el fin perseguido no es otro que el apartamiento (cautelar, transitorio o permanente) del ejercicio de la práctica docente. Por ello, tal vez resulte clarificador comenzar por el principio y retrotraerse al origen: ¿en qué consiste la capacitación o habilitación docente?, ¿cómo se obtiene?, ¿quién ostenta la potestad legal para otorgarla?[10], ¿y para retirarla?, ¿bajo qué supuestos?, ¿con qué soporte normativo?, ¿mediante qué procedimientos?, ¿con respeto a qué garantías?

En primer lugar, cabe recordar que la docencia no constituye en nuestro país una profesión legalmente regulada, como sí lo son, entre otras, la medicina, la abogacía o la arquitectura. No, al menos, en todos los casos, ni en todos por igual: en general, el derecho al ejercicio profesional docente no

[10] En lo que respecta a la Inspección Educativa, ninguna de sus funciones (LOE-LOMLOE: artículo 151) le confiere expresamente la potestad de otorgar o retirar la capacitación docente, más allá de "*supervisar la práctica docente y colaborar en su mejora*" (151.b). La evaluación pedagógica y organizativa previstas se refieren literalmente a los centros educativos, sus proyectos y programas (151.a).

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

se restringe legal y exclusivamente a una determinada formación universitaria, ni a otros mecanismos adicionales de verificación y control frente al intrusismo y la mala praxis como la colegiación profesional. Así, si bien con notables diferencias por motivos sociohistóricos entre la educación infantil y primaria y la enseñanza secundaria y de régimen especial, el título de grado en magisterio (anterior diplomatura) se adscribe de forma mucho más directa a esta capacitación legal para maestros y maestras que el requisito de un grado universitario en cualquier rama del saber junto con un máster de especialización didáctica para el profesorado de la educación secundaria (antes, licenciatura o equivalente y CAP)[11]. En Euskadi (y, en parte, también en Navarra), además, mayoritariamente, la acreditación de competencia comunicativa en euskera[12].

En buena medida, parece pervivir todavía como idea subyacente de la profesión docente la concepción atávica de que cualquiera que sepa (o se le suponga saber) de algo está simplemente por ello suficientemente habilitado para enseñarlo, de que para impartir cualquier materia basta con cierto nivel de conocimiento de ella. En definitiva, se sigue pensando que cualquiera con una carrera universitaria puede, sin más, ser profesor. Pero es bien sabido que actualmente eso no es cierto, que dejó de serlo hace ya bastante tiempo: la educación, mucho más que la simple enseñanza, es una actividad profesional

[11] Diversos organismos políticos e instituciones educativas nacionales e internacionales insisten en la urgente necesidad de modificar y mejorar la formación inicial del profesorado y los sistemas de primer acceso a la docencia. Se proponen, entre otras medidas, la reforma de las facultades de Educación y la creación de centros universitarios específicos para la formación del profesorado.

[12] No obstante, la grave escasez actual de profesorado en determinadas enseñanzas y especialidades está incrementando, coyunturalmente al menos, excepciones, exenciones y prácticas que suponen una significativa flexibilización de todos o algunos de estos requisitos académicos, pedagógicos y lingüísticos.

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

enormemente compleja, que involucra muchos más requerimientos que el solo saber científico-técnico o académico.

Pero incluso obviando lo anterior y dando por bueno que todos los profesores en activo han acreditado la suficiente capacitación profesional necesaria mediante la superación de los estudios universitarios de formación inicial, entonces, la figura de la inhabilitación para el ejercicio docente solo se puede plantear como una necesidad sobrevenida, promovida por circunstancias acaecidas o, las más de las veces, evidenciadas con posterioridad al inicio de su práctica docente. En este sentido, cabría distinguir entre la incapacitación laboral (parcial, total o absoluta) de la seguridad social, que ya hemos visto, y la incapacitación o, más bien, inhabilitación profesional que aquí nos ocupa. Pero ambas coinciden básicamente, aunque con motivación, marco legal y efectos diferentes, en la privación o retirada de una condición que hasta entonces se daba por cierta y bien tenida.

En la primera, la autoridad en trabajo y seguridad social ostenta competencia legal exclusiva de determinar si una persona sigue estando capacitada física o mentalmente para el desempeño del empleo que venía desarrollando legítimamente hasta entonces, con motivo de discapacidad sobrevenida por enfermedad, deterioro, accidente o similar[13]. Se trata de una intervención fundamentada en cuestiones de tipo médico, psíquico, funcional o sensorial, relativamente sencillas de objetivar y valorar.

[13] A este fin, el Instituto Nacional de la Seguridad Social dispone de una Guía de Valoración Profesional que recoge las competencias, tareas y requerimientos, en distintos ámbitos y grados, para el desempeño de las diferentes ocupaciones laborales, incluyendo al profesorado de las distintas etapas y enseñanzas, que se utiliza como marco referencial básico en los expedientes de incapacidad laboral. Esta se organiza en torno a ciertas competencias y tareas previstas para cada profesión, los requerimientos físicos, sensoriales y psíquicos para su desempeño, y una previsión de los posibles riesgos laborales asociados y de las enfermedades profesionales legalmente reconocidas como tal para cada caso.

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

Además de la posible declaración de incapacidad laboral en sus diversos grados, también aquí puede concurrir en ocasiones la obligación legal de la empresa (y a estos efectos la administración pública educativa también lo es en tanto que empleadora) de adecuar el puesto de trabajo a las nuevas condiciones de salud o discapacidad del trabajador: tanto el Estatuto de los Trabajadores, como la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, el EBEP, diversas directivas y el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dictan reiteradamente que en tales situaciones es obligación de la empresa la adaptación del puesto de trabajo a las condiciones y circunstancias del trabajador, y no a la inversa, mediante fórmulas de reorganización del trabajo, adecuación de funciones, reducción horaria, cambio de puesto u otras igualmente procedentes.

En el concreto contexto educativo, sin embargo, esto provoca a menudo un serio impacto negativo en los centros, dada la enorme dificultad, la práctica imposibilidad real de adaptar la mayoría de las funciones y tareas, ya que estas son esencialmente siempre las mismas, o de cambiar de puesto de trabajo, ya que los contenidos en la Relación de Puestos de Trabajo son todos ellos igualmente docentes (inexistencia de puestos no docentes donde reubicar a alguien que ya no pueda desempeñar tal función). Pero, además, plantea otro dilema esencial a lo que aquí nos ocupa: ¿con qué legitimidad podría la administración educativa suspender de empleo a alguien por supuesta incapacidad sobrevenida cuando es sobre ella misma que recae la obligación legal de adaptar el puesto de trabajo a tal circunstancia?

Sin embargo, y al margen de otras disquisiciones, es la segunda hipótesis la que en realidad nos compete: la posibilidad de retirar a alguien la habilitación para el ejercicio de la docencia después de, en ocasiones, largos años de desempeño y tras la debida acreditación del cumplimiento íntegro

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

de los requisitos legales de titulación académica y de capacitación didáctica en el momento de su incorporación laboral inicial al sistema educativo.

Este y no otro es el auténtico nudo gordiano: ¿en base a qué motivos y evidencias, con qué potestad, con ajuste a qué derecho y en atención a qué garantías procedimentales resulta legítimo promover, al único y grave efecto que conlleva, la anulación, *de facto* (que no *de iure*), de una certificación de competencia profesional que se obtuvo y acreditó legalmente en su momento y, en base a ello, rescindir el contrato laboral?, ¿qué fuerza debe tener la carga de la prueba para quebrar el riesgo de arbitrariedad (y el consiguiente de indefensión, que a menudo redunda finalmente en la anulación de estos procedimientos)?, ¿qué robustez y solidez requiere el soporte legal necesario para que la resolución no pueda ser luego rectificada en instancias superiores (o incluso, ha sido el caso, tachada de extralimitación, abuso de ley y de sustentarse en simples "veleidades pedagógicas" no soportadas en derecho[14])?, ¿y no podría esto también llevar a cuestionar (al menos moral y racionalmente) la validez de las actuaciones anteriores de docencia, evaluación o propuesta de titulación de tal docente durante todo su tiempo de ejercicio anterior y, por ende, apelar a posible responsabilidad subsidiaria de la administración educativa que le ha mantenido en un puesto para el que ahora determina que no estaba debidamente capacitado?

Son las correspondientes facultades universitarias quienes otorgan la capacitación inicial precisa para el inicio del ejercicio docente (la legalmente prescriptiva habilitación profesional), y se obtiene tras la superación de una

[14] En base a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público sobre la muy restrictiva interpretación del principio básico de tipicidad (ver nota 5 anterior), no cabría sustentar ningún tipo de sanción disciplinaria por falta de suficiente capacitación docente, ya que no está expresamente tipificada como tal (tampoco es susceptible de analogía con la "falta de rendimiento" y, además, también la analogía está expresamente proscrita). Y, por supuesto, no puede haber sanción fuera del régimen disciplinario.

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

formación inicial que incluye conjuntamente un plan académico de estudios y un programa de prácticas. En algunos casos el propio grado incluye la formación pedagógico-didáctica, en otros esta se obtiene con un máster de especialización independiente.

Por su parte, a la función pública docente se accede por la superación de un procedimiento selectivo estrictamente regulado mediante el sistema de concurso-oposición[15], que incluye también una fase tutorizada y evaluada de prácticas. La concurrencia al mismo exige, igualmente, la acreditación previa de los requisitos de titulación académica superior y, en su caso (educación secundaria), de la específica capacitación didáctico-pedagógica.

Entonces, ¿cómo pueden suspenderse a posteriori, con las mínimas garantías de seguridad jurídica, y a los solos efectos del desempeño profesional (nunca de la propia validez de la habilitación académica, que no se anula), estas acreditaciones de capacidad y competencia?, ¿puede un órgano administrativo contradecir de esta manera a otro académico, distinto y previo, que ostenta la exclusiva atribución legal para otorgar dichas acreditaciones (la universidad)?

Pero, por otro lado, y esto podría abrir una posible vía de solución, las leyes educativas incluyen también previsiones para el establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño docente, si bien solo para la enseñanza pública y aún con muy escaso desarrollo normativo[16]. La LOMLOE prevé incluso, en su novedosa Disposición Adicional Cuadragésima Octava, que "*los funcionarios docentes que muestren una manifiesta falta de condiciones para ocupar un puesto docente o una notoria falta de rendimiento*

[15] Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, acceso y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes. En la actualidad en fase de revisión.

[16] LOMLOE: Artículo 106.

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

que no comporte inhibición, podrán ser removidos de su puesto de trabajo y realizar otras tareas que no requieran atención directa con el alumnado"[17].

Adviértase aquí la relevancia de que por primera vez en el marco normativo del más alto nivel (ley orgánica) se cite expresamente la "falta de condiciones para ocupar un puesto docente", esto es, la competencia profesional docente. ¿Debería ser esta la vía más lógica y efectiva?, ¿por qué, entonces, todavía no se ha desarrollado normativamente?

Tanto la aplicación del régimen disciplinario a los funcionarios públicos docentes como la inhabilitación para el ejercicio de la docencia al profesorado eventual constituyen mecanismos punitivos puramente reactivos, en un caso por incumplimiento de las propias obligaciones o vulneración de derechos de terceros, en el otro por determinación de incompetencia manifiesta. Y ambos exigen, por su propia naturaleza y los derechos a que afectan, solidez jurídica reforzada. En los dos, el fin último se dirige a la protección de un bien jurídico superior a los derechos laborales del propio docente: la protección efectiva del fundamental derecho universal a la educación con garantías de calidad y de respeto a los derechos del alumnado, menor de edad en la mayoría de los casos. Y esto es básicamente lo que ha de sustanciar la instrucción de cualquiera de dichos

[17] El *quid* de la cuestión radica en la "*manifiesta falta de condiciones para ocupar un puesto docente*", y en la "*notoria falta de rendimiento*", puesto que la "*inhibición*" que se cita a continuación constituye *per se* una falta disciplinaria expresamente tipificada. Pero también cabe señalar que "*la negligencia en el cumplimiento de las funciones del empleado público no tiene encaje en la falta de rendimiento, sin perjuicio de que la negligencia pudiera constituir otra infracción distinta*" (SJCA Madrid 235/2027). Así, la negligencia es la falta de atención y cuidado en el desempeño de una tarea (hacer algo mal), mientas que la inhibición consiste en la no asunción de una obligación debida (no hacer), y la falta de diligencia en la dilación injustificada de un trabajo o cumplimiento de un plazo (hacer tarde). Y para la concurrencia como falta de cualquiera de ellas habría que determinar, además, intencionalidad o mala fe del actor. Por no mencionar que la consecuencia prevista del cambio de funciones a otras que no exijan docencia directa puede resultar ciertamente paradójica: en algunos casos, podría entenderse más como un premio que como una sanción. Pero esto es otro debate…

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

procedimientos. Pero, junto con ello, y por el carácter garantista propio del derecho, se ha de hacer con la fortaleza probatoria suficiente para destruir la presunción de inocencia, que en este caso sería propiamente, más que simple presunción, acreditación previa y fehaciente de capacidad[18].

Cabría además hacer otra serie de consideraciones interesantes. Ya se ha establecido que el procedimiento de incapacitación para la docencia está actualmente previsto únicamente para el profesorado interino de los centros docentes públicos. Entonces, ¿qué ocurre cuando quien manifiesta esa supuesta falta o pérdida de capacidad es funcionario de carrera (aun cuando no incurra en falta por incumplimiento de obligaciones, lo que conllevaría la aplicación del régimen disciplinario)?, ¿de qué otras opciones legales disponemos como respuesta ante una situación similar?, ¿y si se trata de personal laboral docente?, ¿es válido también para el profesorado de los centros de titularidad privada (en la CAPV atiende a la mitad del alumnado de las enseñanzas obligatorias)?, ¿por qué en el ordenamiento jurídico del ámbito educativo y de la función docente no existe, al más alto rango legal, un marco común de referencia que defina con claridad en qué consiste precisamente dicha competencia docente, qué tareas la integran, de qué requisitos precisa (más allá de las generalidades del artículo 91 de la LOE), susceptible así de aplicación a todo el profesorado, en todos los centros, con independencia de la particular relación contractual o de la titularidad?

Y es precisamente aquí donde quería llegar, no ya para lamentar lo arduo y a menudo estéril de nuestro trabajo por efecto de este tipo de vacíos legales o falta de desarrollo normativo, sino para alentar a nuestros responsables políticos a que los cubran rápida y eficazmente.

[18] Y asegurando además que la medida finalmente adoptada se ajuste estrictamente a otro principio legal básico: el de proporcionalidad.

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

3. EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO: CATÁLOGO DE COMPETENCIAS PROFESIONALES DOCENTES (PERFIL DOCENTE) Y MONOGRAFÍA DE FUNCIONES Y TAREAS DE LOS PUESTOS DE TRABAJO DOCENTES.

Resulta paradójico constatar que todas las más recientes leyes educativas y decretos curriculares (reales decretos en el ámbito estatal) estructuren el proceso de enseñanza-aprendizaje en torno al perfil de salida del alumnado, con precisa definición de este en base a un exhaustivo catálogo de competencias, saberes, estándares, indicadores, descriptores, niveles, etc., y, en cambio, prácticamente nada se concrete al respecto del perfil competencial exigible a los docentes para hacer factible todo ello.

Recientemente, es cierto, se están produciendo algunos avances reseñables en este sentido. Así, los nuevos decretos curriculares del País Vasco incluyen un artículo (20, 24 y 17, respectivamente, en los decretos 77 de Educación Básica, 76 de Bachillerato y 75/2023 de Educación Infantil) sobre este asunto: "*el profesorado debe disponer de un perfil competencial que le permita asumir en condiciones óptimas las responsabilidades propias de sus diferentes funciones y, de forma especial, aquellas ligadas a facilitar el logro de las competencias del perfil de salida del alumnado*", si bien establecen que este "*será definido por el departamento competente en materia de educación mediante las disposiciones reglamentarias correspondientes*"[19] y que el mismo constituirá el objetivo principal de la formación permanente del profesorado.

Esto es, además de no desarrollarse normativamente las concreciones de dicho perfil competencial, se infiere que este se habrá de perfeccionar en

[19] De los tres, solamente el último define con mayor claridad un total de once aspectos, aunque más vinculados a las funciones y tareas del puesto de trabajo en esa etapa educativa que a un verdadero catálogo de competencias profesionales.

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

el contexto del desempeño profesional, a través de la práctica ordinaria en el propio puesto docente, no ya como como requisito necesario de acceso a este, ni de permanencia en el mismo: los déficits competenciales detectados en el profesorado en base a las necesidades de cada centro docente habrán de corregirse mediante la implementación de actividades de formación continua[20]. Curiosamente, esta última previsión bien podría servir argumentalmente para deslegitimar (o al menos, debilitar) la inhabilitación por razones didácticas, ya que se asume tácitamente que la respuesta a una supuesta carencia de capacidad o competencia suficiente habría de ser la formación, no la suspensión del empleo. Y ello con la consideración añadida de que la formación permanente constituye legalmente tanto derecho como obligación del profesorado, pero (y he aquí el matiz relevante) responsabilidad de la administración educativa.

En cualquier caso, a fecha de hoy carecemos de marco normativo, firme e inapelable, que regule el catálogo de competencias profesionales docentes. Y, sin él, carecemos del fundamento legal imprescindible para la implementación y desarrollo de cualquier procedimiento de evaluación del desempeño docente y, en consecuencia, para la valoración objetiva de la posible capacitación o incapacitación para el ejercicio profesional, lo que genera gran inseguridad jurídica y lo hace fácilmente susceptible de cuestionamiento, rebatimiento e invalidación. Porque, en definitiva, lo que se entiende que cualquier profesor tiene que saber y hacer, cómo debe actuar, qué aptitudes y actitudes ha de movilizar, qué habilidades personales y sociales desplegar o qué cualidades reunir queda así al albur de interpretaciones subjetivas de parte, sobre las que legalmente no cabe

[20] Jean-Paul Sartre: "*cada hombre es lo que hace con lo que hacen de él*".

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

soportar con la mínima solidez exigible ninguna resolución administrativa de este tipo, menos aún a los graves efectos laborales que conlleva.

De hecho, la realidad nos demuestra a veces no solo que varias de estas resoluciones de incapacitación pedagógica son impugnadas e, incluso, finalmente anuladas, sino que, además, sus efectos prácticos reales pueden resultar bastante limitados. En el mejor de los casos, conlleva únicamente un breve apartamiento del puesto docente, una exclusión transitoria de las listas de candidatos a sustituciones (hasta resolución judicial firme o, en ocasiones, incluso antes, en alzada, y con la obligación en caso estimatorio de resarcir los salarios no percibidos), porque, a falta de marco normativo más consistente y de mecanismos más efectivos, en tanto mantienen intactas sus habilitaciones profesionales y acreditaciones de capacitación, como requisitos legales de acceso a la docencia, pueden seguir ejerciéndola sin impedimento legal alguno en un centro de titularidad privada o en otra comunidad autónoma, inscribirse de nuevo en la siguiente apertura de listas (en otra especialidad o puntualmente, a través de ciertos resquicios burocráticos, en la misma), e incluso concurrir libremente a oposiciones y obtener plaza con carácter definitivo[21].

Hoy por hoy, ya se ha apuntado, el único texto legal de máxima entidad que sirve de algún modo para delimitar la profesión docente es el artículo 91 de la LOE-LOMLOE sobre las funciones del profesorado: doce quehaceres genéricos (programación, evaluación, tutoría y orientación, convivencia, información, coordinación…), comunes y no diferenciados por tipo de

[21] Es llamativa la paradoja de que alguien previamente declarado incapaz como consecuencia de resolución administrativa de este tipo pueda superar sin mayor impedimento legal un concurso-oposición cuya finalidad declarada no es otra que la demostración de su competencia docente, y obtener finalmente plaza como funcionario de carrera pese a haber sido antes inhabilitado como interino. Y ello si no adquiere tal condición mediante un procedimiento extraordinario de estabilización, sin realizar una sola prueba ni comparecer ante tribunal evaluador alguno.

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

enseñanza, especialidad, etapa, nivel o plaza, y exclusivamente referidos (de manera bastante inespecífica) a "qué" debe hacer un profesor, pero no a "cómo" debe hacerlo ni a "qué destrezas" requiere para ello. Nada que ver, por tanto, con un auténtico perfil docente, con un verdadero catálogo de competencias profesionales para el ámbito educativo.

En este mismo sentido, resulta también chocante que, dentro del conjunto de los puestos de trabajo de todo el sector de la función pública, los docentes sean de los pocos para los que no existe una monografía oficial de tareas, atribuciones y trabajos concretos. Resulta muy significativo, y en ocasiones problemático, que mientras el bedel de un centro público de secundaria dispone de ella con un nivel de concreción notable, ninguno de los profesores que trabajan en el mismo instituto la tienen: resulta así bastante sencillo objetivar legalmente lo que es exigible al desempeño laboral de uno, pero no al de los otros.

En conclusión, la ausencia simultánea, por un lado, de norma de buen rango que defina claramente y con solidez legal suficiente el catálogo de las competencias profesionales docentes y, por otro, de monografía o relación de las tareas específicas asignadas a cada puesto de trabajo educativo (obvia decir que necesariamente muy distintas en educación infantil o en una escuela de idiomas, en una plaza de orientación educativa de secundaria o en un curso de especialización de formación profesional) plantea serias dificultades en los actuales protocolos de incapacitación pedagógica: a falta de definición legal de lo que alguien ha de hacer, difícilmente podría reprochársele que no lo haga, o que lo haga incorrectamente. Y menos aún se podrían derivar de ello según qué consecuencias.

Parece, no obstante, que también en esto se están dando algunos pasos incipientes. Hasta donde se conoce, el Ministerio (con participación de

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

todas las comunidades autónomas) concluyó a finales del pasado año un informe con una propuesta concreta y bien desarrollada de marco de competencias profesionales docentes. En el País Vasco[22] existe ya una detallada propuesta de perfil docente propio en base también a un catálogo de competencias. E igualmente en Catalunya, todos ellos alineados con el marco competencial europeo. A la espera de su tratamiento normativo final, parece que este marco de competencias profesionales docentes podría instituirse en el referente básico necesario para redefinir y actualizar aspectos tan sustanciales a la profesión docente como la formación inicial del profesorado (proceso universitario de capacitación y habilitación profesional), el inicio en la docencia (profesorado novel y primeros pasos), los sistemas de acceso a la función pública docente (oposiciones), la tutorización en la fase de prácticas (monitorización, evaluación y formación), el diseño de los planes oficiales de formación continua en base al diagnóstico de carencias y necesidades, la mejor definición de plazas y mayor adecuación en los procesos de provisión y asignación de destinos (adjudicaciones y concursos de traslados), y el desarrollo profesional docente (evaluación de desempeño y carrera profesional), entre otros[23].

Y, por supuesto, dicho instrumento resultaría muy útil en la tramitación de todos los procedimientos de inhabilitación docente al personal interino y también, seguramente, de algunos expedientes disciplinarios a funcionarios docentes por incumplimiento de determinadas obligaciones (aquellas de naturaleza más didáctico-pedagógica), aportándoles mayor garantía de

[22] En 2021 existía ya un documento previo con referencia bastante detallada a una relación de ámbitos, dimensiones y aspectos, que conformarían el perfil docente propuesto para nuestro sistema educativo.

[23] La Comisión Europea (2018) establece que el marco de competencias profesionales docentes debe servir como referencia para la formación, la evaluación y la mejora continua del profesorado. Y permite establecer estándares de calidad alineados con las necesidades y el contexto educativo real.

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

tipicidad y seguridad jurídica. Podría incluso servir en los centros docentes privados para la interpretación subsidiaria de ciertos aspectos del régimen disciplinario contemplado en sus propios convenios colectivos. Por no hablar de su contribución a la mejora de la planificación, la organización y distribución del personal, la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de todo el sistema educativo.

No es este, por supuesto, el momento de analizar detalladamente cómo se articulan dichos catálogos competenciales. Ni de extenderse tampoco en los buenos resultados de experiencias equiparables bastante consolidadas en la evaluación de la función directiva, de la función inspectora, de las comisiones de servicio para ciertos puestos o de los funcionarios en prácticas, todas construidas igualmente sobre registros de competencias científico-técnicas (saber), metodológicas (saber hacer), personales (ser), sociales (saber estar), actitudinales (querer hacer) y otras habilidades, destrezas, aptitudes y actitudes que en conjunto conforman la competencia profesional.

Pero sí de insistir en la urgencia de conferirle el rango normativo imprescindible para su efectividad real. Y en que, simultáneamente, se proceda también a la definición coherente y detallada de las monografías de los distintos puestos docentes, en virtud de sus particulares características en las diferentes etapas, enseñanzas, especialidades y niveles.

De igual forma que el EBEP prevé, al respecto del código de conducta y los principios éticos (Capítulo VI), que "*los principios y reglas establecidos en este capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos*" (artículo 52), cabría esperar que la elevación a rango de norma de estos dos catálogos sirviera, al menos, del mismo modo para su aplicación como *lex certa*. Y, más allá, la regulación de la evaluación

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

de la práctica docente debiera también incluir sus precisas consecuencias profesionales, administrativas, formativas y laborales.

Dicho de otro modo: en tanto que la competencia docente no se sustancie con precisión en el marco legal y la falta de competencia no se incluya expresamente entre las faltas tipificadas dentro del propio régimen disciplinario, o mientras, en su defecto o paralelamente, no se desarrollen legalmente el sistema de evaluación de la práctica docente y sus efectos, los protocolos administrativos de incapacitación pedagógica seguirán adoleciendo de la grave debilidad jurídica que hoy les aqueja, siendo tan problemáticos y controvertidos como ahora y generando contradicciones, efectos limitados y autos anulatorios idénticos a los que en la presente situación provocan.

4. EPÍLOGO.

Para finalizar, retomando la idea inicial de la jurisprudencia constitucional de que el derecho administrativo sancionador ha de aplicar los mismos principios inspiradores del orden penal no mediante su aplicación literal, sino "*en la medida necesaria para preservar los valores esenciales*", me gustaría citar brevemente a Oliver Wendell Holmes Jr. (1841-1935), considerado el jurista más relevante de la historia estadounidense y uno de los pilares del derecho americano moderno. En una de las primeras frases de su tratado *The Common Law* dice que "*la vida del derecho no es la lógica, sino la experiencia*", y que "*la ley no es algo que emana de una inteligencia omnisciente que contempla el mundo desde las alturas*", sino que debe funcionar para responder a las verdaderas necesidades sociales, por encima del "vórtice de intenciones, intuiciones, suposiciones y creencias de quienes

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

la aplican", y siempre en coherencia con las conductas que la propia sociedad quiera promover en cada contexto sociohistórico para su bienestar general.

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025

Supervisión21 nº 76

https://doi.org/10.52149/Sp21

ISSN 1886-5895

REFERENCIAS

- Bridges, E. M. 1992. The Incompetent Teacher: Managerial Responses. Routledge (Stanford Series on Education and Public Policy).
- DeMitchell, T. A. (University of New Hampshire). 1995. Competence, Documentation, and Dismissal: A Legal Template. International Journal of Educational Reform.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional. 2022. Documento para debate: 24 propuestas de reforma para la profesión docente.
- Holmes Jr., O.W. 2020 The Common Law. Editorial Comares.
- Instituto Nacional de la Seguridad Social (Ministerio de Empleo y Seguridad Social). 2014. Guía de valoración profesional (3ª edición).
- Sartre, J.P. 2005. Crítica de la Razón Dialéctica. Editorial Losada.

Recepción: 31/03/2025 Aceptación: 09/04/2025