

GENESIS Y PROBLEMATICA DEL FUNCIONARIADO DOCENTE EN ESPAÑA: UN ASPECTO DE LA POLITICA ESCOLAR DEL SIGLO XIX

MARÍA DEL CARMEN BENSO CALVO

Colegio Universitario de Orense

De acuerdo al planteamiento dialéctico mantenido por la historiografía actual entre el presente, fuente inagotable de temas, de nuevas hipótesis de trabajo y de claves interpretativas del historiador, y el pasado, génesis de la problemática más actual, la compleja situación por la que ha venido atravesando el profesorado estatal, centrado fundamentalmente en torno a su *status* jurídico y económico, y acentuada, si cabe, en los últimos años, nos ha movido a buscar sus raíces históricas en la política administrativa y escolar ochocentista. Las fuentes fundamentales de estudio corresponden a los cuerpos legales que dan expresión a tales políticas: las primeras normas generales de funcionarios y la primera Ley General de Educación; unas y otra, sentaron las bases de la estructura administrativa y escolar del país que sólo con ligeros retoques ha permanecido hasta nuestros días.

En efecto, el profesorado estatal constituye un sector, hoy el más numeroso, del funcionariado español y junto a los problemas propios derivados de su específica función y por tanto de la política escolar de turno, participa de la problemática del resto de los servidores de la Administración, por lo que no se escapa a los vaivenes ocasionados por la política funcional que se ha venido sucediendo.

Hay que remontarse a la primera mitad del siglo XIX que es cuando se configuran las administraciones públicas modernas al tiempo que se constituyen los sistemas escolares de carácter nacional.

Centremos el tema, en primer lugar, en dos cuestiones de base: ¿Cómo se va gestando la nueva Administración Pública española? ¿Qué características presenta el entramado administrativo español? Como es conocido, las administraciones modernas arrancan en Europa de la Revolución Francesa; desde ese momento y a lo largo de toda la centuria decimonónica, los nuevos Estados europeos van incrementando sus funciones, de modo que a las tradicionales funciones de defensa, orden inte-

rior, seguridad, impuestos, justicia, etc., hay que añadir otras manifestaciones administrativas: unas de carácter económico, otras, designadas por algunos autores como «servicios públicos no económicos» entre los que destacan educación, sanidad, beneficencia...¹. Esta complejidad de funciones comporta, como es lógico, una complicación progresiva de la maquinaria estatal, lo cual lleva a promulgar una serie de normas estatutarias que definen el *status* jurídico de los ya numerosos funcionarios públicos.

En España, cuya estructura administrativa responde al modelo centralizado francés, el ministro de Hacienda Luis López Ballesteros, lleva a cabo en el segundo período absolutista de Fernando VII, el primer intento de reforma de nuestra administración que definitivamente consolidó años después Bravo Murillo y con el que adquiere una «organización burocrática» al estilo weberiano (sueldos y ascensos reglamentariamente pre-determinados).

Así, la Real Orden de 19 de agosto de 1825, aunque limitada a los empleados de la Real Hacienda, supone la primera reglamentación general moderna de los funcionarios. A esta Real Orden siguió el Decreto de 7 de febrero de 1827, auténtico primer Estatuto español de funcionarios públicos². Esta reforma que coronaría con el establecimiento de las respectivas plantillas orgánicas, pretendía la sustitución del sistema objetivo de puestos de trabajo (que perdura en las administraciones sajonas) por el sistema subjetivo de categorías personales, que al fin habría de imponerse con la reforma posterior apuntada de Bravo Murillo y llevada a cabo por el Real Decreto de 18 de junio de 1855, disposición que constituyó durante más de medio siglo la norma básica de los empleados públicos. Es decir, se dota a cada empleado de una categoría personal, relativamente independiente del cargo que ocupa, de modo que ya no va a ocupar, por ejemplo, el cargo de oficial, sino a ser oficial, con la consecuencia de que su sueldo y su vida administrativa en general, va a depender de su categoría personal y no del cargo objetivo que desempeña. El problema de la época será la superposición de categorías (la objetiva y la subjetiva), si bien el carácter básico de las categorías subjetivas hace que prevalezcan sobre las plantas objetivas cuando ambas no coinciden, así como sobre las variedades de los cuerpos.

Precisamente, el sistema corporativo que adopta nuestra Administra-

¹ CARRASCO CANALS, C.: *La relación jurídico-docente en España*, Dirección General de Enseñanza Media, M.E.C., Colección de Estudios Jurídicos, Madrid, 1967. Hoy este concepto ha variado desde que se considera a la educación un motor del progreso económico.

² NIETO GARCÍA, A.: *La retribución de los funcionarios en España. Historia y actualidad*, Revista de Occidente, Madrid, 1967.

ción es otro aspecto a tratar, puesto que el cuerpo ha venido significando la pieza esencial, la unidad básica de nuestra estructura administrativa. Pero... ¿qué es el cuerpo?, ¿cómo y por qué surgen los cuerpos?³

Como la legislación de funcionarios no da ninguna definición al respecto, es difícil precisar el concepto de cuerpo ya que no siempre se ha seguido el mismo criterio para su creación. Atendiendo a los dos criterios más usuales, las acepciones más comunes son las siguientes: el cuerpo como *particularidad orgánica* de la Administración, en cuyo caso resultaría de la creación de un servicio, y el cuerpo como *particularidad funcional* de la misma, en cuyo caso el cuerpo vendría a ser consecuencia de la aparición de una nueva función. Incluso, alguna vez, el cuerpo se ha montado simplemente en torno a unos cuantos funcionarios con una misma titulación. Ahora bien, en razón de un principio elemental de racionalización administrativa, ha venido siendo opinión extendida entre los tratadistas del derecho administrativo que debe ser la función la que, adaptando las estructuras, determine la creación de un cuerpo⁴.

En cuanto a su aparición, en las primeras normas de funcionarios citadas, hay una total ausencia de la expresión «cuerpo de funcionarios», aunque básicamente la estructura corporativa ya se halla incorporada a nuestra administración. En cambio, sí que se percibe la dicotomía entre dos clases de agrupaciones funcionariales debido a que, desde un principio, la uniformidad del régimen de la mayor parte de los empleados públicos había de traer como consecuencia que los escasos funcionarios que se escapaban al régimen común o general fueran denominados «especiales»⁵. Posteriormente, distintas disposiciones entre las que destaca la Ley de Presupuestos de 1876 llamada «Ley de empleados públicos» dan normas sobre la confección de escalafones generales de los diversos ramos de la Administración civil, germen de los cuerpos generales que se van formalizando por el procedimiento de aprobación de escalafones de esta misma naturaleza general. Del mismo modo, a lo largo del siglo XIX van apareciendo cuerpos especiales con funciones y regímenes propios. Luego veremos cómo la Ley Moyano considera la formación de varios es-

³ Quizá convendría hablar en estos momentos más que del cuerpo, del escalafón, como la unidad básica de la Administración Pública.

⁴ GUAITA, A.: «La unificación de los Cuerpos: posibilidades y desarrollo», en *Documentación Administrativa*, n.º 69, 1963, p. 61. En el caso de los docentes cabría plantearse una cuestión básica: ¿constituye la enseñanza en conjunto una función única en cuyo caso correspondería un Cuerpo único de profesores o cada modalidad de enseñanza equivale a una función distinta y habría que pensar en una pluralidad de cuerpos? (véase la tesis doctoral de la autora sobre *Política retributiva del profesorado en España [1940-1975]*; Universidad Complutense de Madrid, 1978, p. 303).

⁵ Con el tiempo, tales funcionarios «especiales» fueron creciendo hasta constituir el mayor número de funcionarios provocando una triple dispersión: corporativa, normativa y de retribución.

calafones de profesores, que no son sino auténticos cuerpos docentes y les da un peculiar y diferenciado «status» jurídico y económico.

De este modo, a las leyes dadas a principios de siglo, concretamente de 1904 a 1917, no les queda más que consagrar la escisión de nuestra función pública en los dos grandes grupos: el de los funcionarios regidos por ellas y el de los pertenecientes a «cuerpos constituidos por legislación especial» entre los que se encuentran los cuerpos especiales de los funcionarios docentes. Escisión, comenta De la Oliva de Castro, «de la que estuvo ausente todo criterio funcional —como lo prueba la enorme proliferación de cuerpos de profesores— y que fue, y así ha seguido siendo en la mayoría de los casos, debida sólo a motivos de oportunismo legislativo»⁶.

A partir de 1918 y hasta nuestros días, se sucede un proceso ininterrumpido en dos vertientes: la continua multiplicación de los cuerpos no siempre respondiendo a la aparición de nuevas funciones y la acentuación del particularismo legislativo a través de los llamados «iuria singularia» de modo que, como hemos apuntado antes, en la medida en que ciertas actividades de la Administración pública coinciden con los conocimientos que pueden acreditarse mediante títulos, se monta sobre ellos todo un grupo de funcionarios con su correspondiente «ius singularis», a expensas del cual consiguen estos grupos reducidos unas claras ventajas en lo que se refiere a ascensos, inamovilidad, retribuciones, etc., respecto al bloque general de funcionarios.

Ahora bien, dentro de este esquema cabe preguntarse: ¿Qué lugar ocupa el profesorado estatal? ¿Cuál es su vinculación jurídica con el Estado? ¿Qué problemática, jurídica y económica genera su condición de personal al servicio de la Administración?

1.º En primer lugar, al considerar los gobiernos liberales del siglo XIX la educación como una función esencial del Estado y declararse aquélla, en su primer nivel, obligatoria para todos los ciudadanos, el núcleo de profesores que imparte enseñanzas en los establecimientos públicos —aquéllos que en su totalidad o en parte son costeados con fondos de esa naturaleza según la Ley del 57— pasan a constituir un sector, con el tiempo el más numeroso, del personal al servicio de la Administración ochocentista. Por tanto, es lógico que este profesorado adquiriera, como el resto de los servidores públicos, el estatuto funcional —en lo cual hay excepciones como luego veremos—, que participe de su misma estructura corporativa, que se asimile, en parte, a la normativa general de los funcionarios al tiempo que cuente con una reglamentación

⁶ OLIVA DE CASTRO, A. de la: «La articulación en cuerpos de la Función Pública Española», en *Documentación Administrativa*, n.º 96, diciembre, 1965, p. 31.

propia acorde con la especificidad de su función y que, en cierta medida, registre también todos los males endémicos del funcionariado español⁷.

2.º En segundo lugar, la vinculación jurídica del profesorado con la Administración no es uniforme. Vemos que presenta, al menos, una doble manifestación diferencial:

a) De una parte, el profesorado de los tres niveles de enseñanza queda vinculado al Estado a través de otros tantos niveles administrativos. Como es sabido, mientras el Magisterio Primario depende de la Administración Local y son los municipios los encargados de incluir en sus presupuestos la cantidad necesaria para atender a las escuelas públicas (art. 97), los Catedráticos de Instituto y los Maestros de Escuelas Normales —a excepción de los profesores de la Escuela Normal Central que lo hará el Estado— dependen de la Administración Provincial y será la Diputación la encargada de costear tales centros (art. 118 y 111) y los Catedráticos de Enseñanza Profesional y los de Facultad quedan vinculados a la Administración Central figurando la partida correspondiente a sus retribuciones en los Presupuestos Generales del Estado (art. 126)⁸.

b) De otra parte, aunque la Ley Moyano, en el título primero de la sección dedicada al profesorado público que regula el régimen general al que estará sometido este personal, establece un sistema uniforme en lo que se refiere a requisitos para el ejercicio de la enseñanza pública (art. 167), inamovilidad (art. 170), permanencia en el servicio (art. 172), compatibilidades (art. 174 y 175), derechos pasivos —sólo para los Catedráticos que dependan del Estado—, en realidad de las figuras docentes que para cada modalidad de enseñanza crea la Ley, solamente a unas da, de pleno, el *status* funcional, por lo que sus miembros se constituyen de hecho en los correspondientes cuerpos especiales.

Empieza la Ley marcando una clara división entre los profesores del primer nivel, los llamados Maestros de Enseñanza Primaria a los que da un carácter «semi-funcional» —no forman escalafón— y los profesores de los restantes niveles y modalidades, los llamados Catedráticos⁹. Pero es más, parece que la Ley va más lejos estableciendo para cada tipo de enseñanza dos categorías de profesores: unos, diríamos, de «primera» generalmente constituidos en cuerpos, mejor dicho, formando escala; otros de «segunda» excluidos del escalafón. Así, a la Primera Enseñanza corresponden dos clases de maestros: los maestros con la exigencia de la titula-

⁷ BENSO CALVO, C.: Tesis Doctoral citada, pp. 244 y ss.

⁸ El Estado asume también el pago de las retribuciones de los profesores de Instituto por la Ley de 29 de junio de 1887 y las del Magisterio Primario por Decreto de 26 de octubre de 1901.

⁹ Incluso es significativa la doble denominación empleada: *maestros* en el primer nivel y *catedráticos* en los restantes, términos que se han cargado de unas connotaciones socio-económicas diferenciadas.

ción adecuada, con el ingreso por oposición y con un sueldo fijo municipal y los maestros de escuelas elementales y los llamados maestros de párvulos, a los que se exime del título, se permite la compatibilidad de la enseñanza con otras funciones municipales (art. 189) y que carecen del sueldo a cargo de los fondos públicos. En la Segunda Enseñanza, a los Catedráticos de los Institutos locales y a los de las Escuelas Elementales de Aplicación que perciben sus haberes de los presupuestos municipales, se les excluye del escalafón correspondiente al resto de «los Catedráticos de Instituto del Reino» (art. 211) con el consiguiente perjuicio para sus retribuciones que se ven privadas de las percepciones en concepto de ascenso. Respecto a la Tercera Enseñanza, todos los Catedráticos de Enseñanza Profesional forman un sólo escalafón y reciben idéntico trato por la Ley. Sin embargo, no sucede igual con los Catedráticos de Facultad —que incluyen los de las Universidades y los de las Enseñanzas Superiores que no pueden comenzarse sin haber obtenido el título de Bachiller en Artes— a los que la legislación del 57 divide en numerarios (por corresponderles un número en el escalafón) y supernumerarios que no forman escala, con funciones diferenciadas. Por último, se crea la figura del profesor encargado de auxiliar a los Catedráticos en las operaciones prácticas, remitiendo a los reglamentos la determinación de sus sueldos, derechos y obligaciones (art. 242).

3.º Aunque la Ley no habla de cuerpos, en realidad viene a acuñar para los docentes la estructura corporativa del resto de la Administración. De hecho, como acabamos de ver, se prevé la configuración de cuatro escalafones, germen de los primeros cuerpos de profesores del Estado: los relativos a los Catedráticos de Instituto (art. 210), los Catedráticos de Enseñanza Profesional (art. 217), los Catedráticos numerarios de Universidad (art. 228) y los Catedráticos de las Enseñanzas Superiores (art. 229). Incluso cabría tildar de auténticos cuerpos a tales agrupaciones funcionariales desde su nacimiento. Posteriormente, no la diversificación de funciones dentro de cada modalidad de enseñanza, como cabría esperar, sino otras causas —de las que no se excluye la aparición de nuevas enseñanzas y la extensión de la corporatividad a todos los niveles ajenas al propio sistema educativo¹⁰— harán que los cuerpos se multipliquen hasta el punto de que cuando se promulga en 1970 la segunda Ley General de Educación su número ascendía a 35.

¹⁰ Con ello estamos aludiendo al llamado *espíritu de cuerpo* tan acendrado en los cuadros públicos docentes, fenómeno común a todas las administraciones de estructura corporativa (también llamados administraciones de estructura cerrada): los profesores de cada nivel excluidos de los cuerpos, en vista de la oposición a su entrada en los mismos, tenderán a formar su propio cuerpo y a reducir, a su vez, la entrada a nuevos profesores. Véase MINOT, J.: *L'entreprise éducation nationale*, P. A. Colin, Collection V, 1970.

En general, si bien el sistema corporativo introdujo una nota de racionalidad en la Administración educativa del XIX, a la larga, la incardinación del profesorado público en el entramado corporativo funcional, está en la base de la problemática actual del sector: cantonalismo, espíritu de cuerpo, tendencia a la autonomía, inmovilismo, obstáculos a reformas, dispersión retributiva, superposición de funciones, etc. No olvidemos que mientras para los funcionarios más poderosos e influyentes el cuerpo ha sido un medio de presión eficaz para conseguir privilegios especiales, para los funcionarios modestos —y modestos han sido la mayor parte de los funcionarios docentes— el cuerpo al que pertenecen ha supuesto, simplemente, el instrumento a través del cual están vinculados a la Administración¹¹.

4.º Respecto al *status* económico del profesorado público, ni la Ley establece un régimen salarial asimilable al fijado dos años antes para el resto de los funcionarios, ni la Ley fija un sistema unificado de percepciones para el propio sector. Sólo los Catedráticos de Universidad y los de Enseñanza Superiores, que forman escalafones separados, están parcialmente asimilados al sistema de las categorías subjetivas impuesto por Bravo Murillo para los cuerpos generales y cobran sus retribuciones en base a la antigüedad y categoría acumuladas (art. 234). La categoría vendrá dada por los méritos y servicios contraídos; la antigüedad por su posición en la escala. A estas percepciones hay que añadir las cantidades en concepto de derecho de examen, las gratificaciones por cátedras acumuladas (si las hubiera) y un suplemento al sueldo para los Catedráticos de Facultad de Madrid¹².

En cambio, para el resto de profesores se sustituyen las categorías alcanzadas por las «clases» de centros que se contemplan, en caso de los de Instituto, o por el número de habitantes de la localidad en que queda emplazada la escuela, en el de los maestros, de modo que el sueldo de entrada lo fija la Ley en relación a tales variables. Las percepciones de los Catedráticos de Instituto se completan con una asignación en concepto de derechos de examen y una gratificación en función de su antigüedad y méritos contraídos, es decir, del lugar que ocupan en el escalafón. Al «sueldo fijo» municipal de los maestros (la Ley establece siete escalones retributivos) se suma una cantidad variable proveniente del «producto de los niños que puedan pagarlas» (art. 192). Y, como el magisterio de Pri-

¹¹ CARREÑO AYARZA, J.: *Estructura de la Administración Pública: Los Cuerpos de Funcionarios*, Segundas Jornadas sobre la Función Pública, E.N.A.P., 1974.

¹² Hay que tener en cuenta que las percepciones por antigüedad, marcadas por la posición del funcionario en la escala respectiva, no implican un *ascenso* en sentido estricto, puesto que el aumento de sueldo por tal concepto no conlleva ni un cambio en las tareas a desempeñar ni el acceso a puestos de mayor responsabilidad.

mera Enseñanza no forma escalafón, se regula además un sistema de aumento gradual de los sueldos, para lo que se ordena una clasificación por provincias en cuatro grupos, pasando de uno a otro según un triple criterio de antigüedad, méritos y servicios a la enseñanza.

Podemos hacer dos precisiones sobre el salario diferencial del profesorado a la luz del articulado de la Ley Moyano:

1.^a La apertura del abanico salarial del sector público docente es grande, puesto que entre un maestro de primera enseñanza de un municipio con una población comprendida entre los 500 y 1.000 habitantes (teniendo en cuenta que la legislación aún prevé sueldos menores) de reciente ingreso en la enseñanza y un Catedrático de Facultad de Madrid con categoría de «término» y una posición elevada en la escala correspondiente, el índice diferencial es de 12¹³.

2.^a La dispersión retributiva es mayor para los maestros, para quienes se establecen más de siete escalones retributivos diferentes que para el resto de profesores, cuya percepción en concepto de sueldo sólo ofrece tres escalones, con unos índices diferenciales de 1,5 para los Catedráticos de Instituto; 1,4 para los Catedráticos de Enseñanza Profesional y 1,3 aproximadamente, para los Catedráticos de Facultad¹⁴.

CONCLUSIÓN

Sin ánimos de agotar las causas que han venido influyendo en la difícil y penosa situación socio-económica por la que ha venido atravesando el profesorado estatal, de su variada vinculación jurídica con la Administración, de su estratificación corporativa al margen de todo criterio racional y de su especial y discriminatorio sistema de retribuciones, amén de sus escasas o nulas expectativas de promoción, deriva, en nuestra opinión, gran parte de la problemática que desde hace más de 100 años arrastra el profesorado público, fundamentalmente el sector más numeroso constituido por el Magisterio Primario.

¹³ Ello refiriéndonos al salario *legal*, puesto que atendiendo al salario *real* el índice diferencial sería mucho mayor.

¹⁴ También es verdad que un análisis de las pirámides salariales de los cuerpos muestran su amplia estructura en la base en relación con posiciones elevadas, lo cual hace francamente inaccesible el acceso a escalones retributivos superiores.