

LA ESTRUCTURA DE LAS RENTAS DEL PROFESORADO ESTATAL EN TORNO A LA REFORMA EDUCATIVA DE 1970

CARMEN BENSO CALVO
Colegio Universitario de Orense

Un apartado importante de la política escolar de una etapa lo constituye el relativo al profesorado, artífice, o, mejor, colaborador más inmediato del proceso educativo. Y, dentro de este apartado, en conexión estrecha con las alternativas jurídico-económicas adoptadas a un nivel más general (presupuestarias, funcionariales o propiamente educativas), un capítulo de especial interés corresponde al de sus retribuciones.

Ciertamente no han venido siendo muy abundantes los estudios sobre el *status* jurídico-económico del profesorado en nuestra historia escolar reciente, si bien consideramos que constituyen una aportación valiosa, un dato necesario a tener en cuenta en conjunción con otros muchos datos, por supuesto, para la historia educativa de un período determinado.

Nosotros pretendemos aquí analizar la estructura de las retribuciones del profesorado estatal en unos años de crisis educativa, si por crisis entendemos el cambio operado en el sistema escolar por la Ley General de Educación del setenta. El estudio supone partir de una situación retributiva anterior que arranca de 1965, año en que se introduce un nuevo sistema retributivo funcional en España, para ver su desarrollo y las modificaciones que se operan en las rentas de los docentes a principios de los años setenta, teniendo en cuenta los cambios que para el profesorado estatal introduce la Ley (estructura, competencias, etc.).

1. FRACASO DE UN INTENTO DE REFORMA RETRIBUTIVA DEL FUNCIONARIADO

A principios de los años sesenta la situación retributiva de los funcionarios había conseguido acaparar toda la gama de los calificativos más

duros: anarquista, irritante, desigual, injusta, diversa...¹, de manera que una nueva ordenación de la función pública que, entre otras cosas, estableciera un sistema retributivo, más coherente, se hacía esperar en el marco de la reforma Administrativa emprendida pocos años antes². La normativa apareció entre 1963 y 1965: Ley 109/1963, de 20 de julio, de Bases de los funcionarios civiles del Estado, Ley articulada de funcionarios civiles del Estado, aprobada por Decreto de 7 de febrero de 1964 y Ley 31/1965, de 4 de mayo, sobre retribuciones de funcionarios de la Administración Civil del Estado. Los objetivos en el plano económico eran claros: mejorar las rentas funcionariales para adaptarlas al ritmo de elevación de precios, suprimir las injustas desigualdades existentes mediante una homologación de sueldos —previamente clasificados— y la abolición del régimen de percepción directa de tasas, que ahora se centralizan en el Ministerio de Hacienda para ser desde allí repartidas con criterios de mérito y no de azar o presión e introducir un nuevo sistema retributivo, abandonando el subjetivo de clases y categorías que ya estaba completamente desgastado al cabo de más de medio siglo de erosión continua³.

Así, desde 1965, la renta funcional se basa en la calificación mixta de las tareas funcionariales, que consiste en la valoración de las retribuciones de acuerdo a dos criterios concurrentes: a) Uno genérico o subjetivo, que es el Cuerpo al que todo funcionario pertenece y que garantiza un mínimo retributivo, de acuerdo a la capacidad demostrada en el momento de ingreso. b) Otro *específico u objetivo*, que es el puesto de trabajo que cada funcionario ocupa y que modaliza la calificación genérica propia de cada cuerpo, en función del nivel de responsabilidad y de rendimiento individual. A tal efecto, de acuerdo con el primer criterio, se establece un *sueldo base común* y un cuadro general de *coeficientes multiplicadores*, que variará en función del cuerpo (la Ley de Retribuciones fija el cuadro general de coeficientes en un abanico de dieciocho coeficientes distintos que van de 1,0 a 5,5 puntos), a lo que se añaden los trienios y dos pagas extraordinarias. Sueldo base, coeficiente y trienios constituyen, en terminología del profesor Nieto, el «sueldo reglado». Atendiendo al criterio objetivo, se establece un bloque de percepciones

¹ Así consta en los abundantes trabajos que el tema suscita y que se pueden ver en las diversas revistas especializadas de estos años. Véase la opinión de CRESPO MONTES, L. F.: «Principios inspiradores de la Ley de funcionarios civiles del Estado», *Documentación Administrativa*, 141 (Madrid, mayo-junio, 1971), p. 45.

² Nos referimos a la reforma orgánica y funcional que introducen, respectivamente, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

³ Véase NIETO GARCÍA, A.: «Estructura de las rentas funcionariales», *Anales de Moral Social y Económica del Valle de los Caídos*, Madrid, 1968, p. 190.

en concepto de complementos, gratificaciones e incentivos los cuales quedan a expensas de ser regulados por el Gobierno a nivel de Decreto por lo que constituyen el «sueldo discrecional».

La aparente racionalización que venía a introducir la reforma, iba acompañada de fallos legales importantes, lo que, sumado a la errónea e inadecuada práctica administrativa que siguió a las normas, precipitó el fracaso de la misma. Por un lado, el llamado «sueldo reglado» nació prácticamente muerto y sin operancia alguna, ya que si bien las 36.000 pesetas iniciales a que correspondía el módulo por el que se había de multiplicar el coeficiente de cuerpo estaban calculadas sobre el salario mínimo legal vigente, el legislador no previó el mecanismo adecuado para la movilidad del suelo base (no ocurriría así para el salario mínimo laboral sujeto a mecanismos de revisión periódica desde la Ley de 1963 que aprueba el I Plan de Desarrollo), estableciendo la debida correlación entre retribuciones y nivel de vida, de modo que inmediatamente a la publicación de la Ley, las retribuciones por ese concepto ya habían quedado desfasadas. El mecanismo corrector que suponían los trienios con un incremento trienal de un 7 por 100 del sueldo base, quedaba muy lejos de salvar la pérdida de poder adquisitivo de la peseta en el mismo período. Ello supuso el campo abonado para que los cuerpos con poder suficiente consiguieran incrementar a su gusto las percepciones por otros conceptos. Los medios utilizados, bien corporativamente, bien de forma individual, fueron «en unos casos pintorescos, en otros casos ilegales y, en algunos supuestos, delictivos: devolución de impuestos, participación en tasas, percepción de tasas ilegales, demora en liquidaciones con objeto de apropiarse individualmente de los llamados extratipos bancarios...»⁴.

En relación al «sueldo discrecional», el legislador tuvo una gran laguna que, a nuestro juicio, constituye uno de los puntos más graves del delicado problema retributivo. En efecto, la Ley de Retribuciones, a la que la Ley de Bases confía reglamentar el techo de estas retribuciones complementarias al sueldo (Base X, punto 6) no lo hace, lo cual deja la puerta abierta a toda clase de abusos en el seno de la Administración, y remite a una nueva Ley la fijación de los topes máximos de destino, dedicación especial e incentivos. Entre tanto, el Decreto de 22 de septiembre de 1965 establecía, provisionalmente, topes porcentuales para determinar los complementos, excepto para los incentivos a los que nunca se puso techo por vía legal. La reglamentación definitiva aparece siete años después, en 1972, y aunque fue precedida de gran excepción, si-

⁴ NIETO GARCÍA, A.: «Sistema de retribuciones de los funcionarios públicos», *Pragma*, 7 (1974), p. 26.

guió sin ofrecer una solución adecuada y racional para estas percepciones. El balance, tras una década de reforma, no es demasiado halagüeño:

—Continúa existiendo toda la gama de complementos, incentivos y gratificaciones⁵.

—Las dotaciones complementarias siguen manteniéndose en la más completa opacidad legal, sin dar transparencia real a las mismas⁶.

—La determinación del puesto de trabajo, unido al complemento de destino, es una bella aspiración del legislador pero, como decía Villar Palasí, lo que subsiste es el antiguo concepto de destino, cuya filosofía es muy distinta a la del puesto de trabajo⁷.

—Se desvirtúa el sentido de algunas percepciones⁸.

—El respeto a las situaciones adquiridas y la creación de un complemento personal y transitorio, va en contra de la misma voluntad legal de corregir los defectos del sistema anterior por lo que todos, sin excepción, deberían someterse a las nuevas normas establecidas⁹.

Hay que mencionar también que la legislación básica de funcionarios abordó el problema de la reestructuración de los cuerpos generales de la Administración reduciéndolos a cuatro —desde entonces llamados interministeriales—, medida que fue muy bien acogida por la crítica sin excepción, pero nada hizo respecto a los numerosísimos cuerpos especiales —superan los dos centenares—, de manera que se siguió mante-

⁵ El aumento de conceptos retributivos complementarios es continuo desde 1963. La Ley de Bases sólo autoriza cuatro complementos: de destino, de dedicación especial, gratificaciones por servicios especiales o extraordinarios e incentivos. La Ley articulada de Funcionarios Civiles de 1964 subdivide en dos especies cada uno de los genéricos complementos de destino y de dedicación especial, con lo que el cuadro de complementos pasa a ser de seis. De nuevo, la Ley de Retribuciones en 1965 introduce otro complemento personal y transitorio y el citado Decreto de 22 de septiembre de ese mismo año eleva a doce tales percepciones.

⁶ Se elude la fijación exacta de muchas dotaciones cuya competencia se transfiere o bien al Consejo de Ministros (las horas extraordinarias) o bien a la Junta Central de Retribuciones o a las Juntas Ministeriales (índices, módulos o baremos para el régimen de incentivos y fijación de gratificaciones). Y, en el supuesto de que exista una referencia objetiva de determinación del régimen de dedicación e incentivos, siempre queda el amplio capítulo de las gratificaciones para justificar otros devengos del funcionario.

⁷ VILLAR PALASÍ, J. L.: «Diez años de reforma de la función pública», *Documentación Administrativa*, 160 (julio-agosto, 1974), pp. 7-25.

⁸ Es el caso de los incentivos a los que se hace incompatibles con las percepciones por horas extraordinarias o por prolongación de jornada. Si el incentivo responde a una «prima a la productividad» —siempre bastante difícil de determinar cuando el rendimiento sea superior al normal en el trabajo (art. 101 de la Ley articulada de Funcionarios Civiles)—, parece absurdo privar de él a aquel funcionario que lo merezca, aun en el caso de realizar horas extraordinarias o de prolongar su jornada normal.

⁹ Esta postura, la más cómoda para no soliviantar a ciertos núcleos de la Administración más favorecidos jurídicamente, parece ser, al menos en opinión de la casi totalidad de los teóricos del Derecho Administrativo en nuestros días, que no tiene fundamento consistente. Véase al respecto GUAITA, A.: «La unificación de los Cuerpos: posibilidades y desarrollo», *Documentación Administrativa*, 69 (1963), pp. 70-71.

niendo la pluralidad corporativa en la realización de tareas idénticas, causa esencial del elevado número de cuerpos especiales, y la acentuada dispersión en lo que a retribuciones se refiere¹⁰. Además, dejó a la vía discrecional del Decreto la fijación de los coeficientes, lo cual dio paso al juego político de los cuerpos que deseaban mantener y resaltar su prestigio en virtud del coeficiente asignado. Finalmente, la Ley de Retribuciones omite la regulación de las retribuciones del personal contratado por la Administración, por lo que dejó fuera del planteamiento general retributivo a un grupo, cada vez más numeroso, de individuos al servicio de la Administración sin la condición de funcionarios¹¹.

Simplificando mucho el significado de la reforma, podemos decir que la ley, respetando la estructura corporativa, intenta introducir un criterio objetivo en las remuneraciones y lo que en teoría es perfectamente compatible, en la práctica se traduce en el más absoluto fracaso: las más loables aspiraciones de la normativa del sesenta y tres, retribuir al funcionario en base al nivel de conocimientos exigidos para su ingreso y a la exacta definición de sus tareas y responsabilidades, fueron objetivos totalmente incumplidos entre otras razones, porque este sistema carecía de un adecuado mecanismo de garantía que asegurase el mantenimiento de tales objetivos. Consecuencia de ello fue que el orden pretendido por la ley no fuera respetado por los denominados «supercuerpos» de la Administración y que, por otro lado, se produjera un desajuste total de las retribuciones de los funcionarios, prácticamente congeladas, que no guardaron consonancia con las demás rentas del país ni con el coste de la vida. Para los llamados cuerpos «inferiores», la inflación, la mayor entre los países de la O.C.D.E. de 1968 a 1976, significó una auténtica penuria en sus remuneraciones, con lo cual fue necesario, aunque fuera de todo marco legal, arbitrarles toda clase de complementos al sueldo. Por lo que se refiere a los cuerpos «superiores», el problema esencial lo constituyó su desfase social relativo, por lo que intentaron paliar tal situación valiéndose de medios «en unos casos pintorescos, en otros casos ilegales y, en algunos supuestos, delictivos: devolución de impuestos, participación en tasas, percepción de tasas ilegales, demora en liquidaciones con objeto de apropiarse individualmente de los llamados extratipos bancarios...»¹². Resumiendo: el balance de la reforma fue a todas luces negativo, porque el sistema retributivo funcional que introdujo no es justo ni desde la

¹⁰ En este sentido, la Ley General de Educación de 1970 introdujo un signo de racionalidad reduciendo los cuantiosos cuerpos docentes a los once que se señalan en el art. 108.3 de la misma.

¹¹ Señalemos que el Ministerio más afectado fue el de Educación en los años siguientes que vio incrementar en forma desmedida el número de contratados.

¹² NIETO GARCÍA, A.: «Sistemas de retribuciones de los funcionarios públicos en España», *op. cit.*, p. 26.

coordinada de orden interno de la Administración ni desde la coordinada de la adaptación a las rentas personales del resto de la población española.

2. EL NUEVO SISTEMA DE RETRIBUCIONES Y SU INCIDENCIA EN EL FUNCIONARIADO DOCENTE

Al aprobarse la Ley de Retribuciones de los Funcionarios Civiles del Estado, la consideración jurídica del problema de los emolumentos percibidos por el personal docente cambia totalmente de enfoque. Tal como ha quedado expuesto en el punto anterior, su estudio nos lleva a ver, por separado, lo concerniente al *sueldo reglado* (sueldo base, coeficiente y trienios) y al *sueldo discrecional* (toda la gama de complementos, gratificaciones e incentivos), indudablemente el más conflictivo y el que se presta a una polémica más aguda.

2.1. *El sueldo reglado: la batalla por el coeficiente de cuerpo*

Respecto al sueldo reglado, en principio, como dice Tena Artigas¹³ «se ajusta exactamente a las mismas escalas que para los restantes cuerpos de la Administración Pública, escalas que son función del nivel de vida, no de la importancia acordada a la enseñanza», y no presenta una problemática especial, sino la que deriva de la aplicación, en el proceso de su determinación, del régimen jurídico general previsto en las Leyes de Funcionarios al caso particular del profesorado estatal.

De los tres conceptos señalados que componen esta parte de las asignaciones, la más importante legalmente pero de escaso peso efectivo en el conjunto de las retribuciones, el que ofrece mayor interés, sin duda, es el coeficiente multiplicador, puesto que constituye el indicativo más claro del lugar del cuerpo en la escala jerárquica retributiva y, por ende, el elemento diferenciador de las asignaciones en base al cual la Ley establece «la proporcionalidad interna de los sueldos de la Administración» como «presupuesto indeclinable de su buen funcionamiento».

Sólo por la complejidad de cuerpos, en su variada casuística, escalas —en su mayor parte a extinguir— y plazas no escalafonadas del entonces Departamento de Educación Nacional, se puede deducir que la fijación de coeficientes al profesorado no fue tarea sencilla para la Comisión Superior de Personal encargada al efecto, ni fácilmente satisfactoria para los

¹³ TENA ARTIGAS, J.: *Un estudio de las retribuciones del profesorado de la Enseñanza Primaria*, 1967 (sin publicar).

distintos núcleos de docentes. Así lo demuestran el gran número de documentos archivados de estos años haciendo alusión al tema.

A los cuerpos del Ministerio de Educación Nacional según Decreto de 28 de mayo de 1965 por el que se establecen los coeficientes multiplicadores correspondientes a cada cuerpo de funcionarios dejando provisionalmente vacante el coeficiente 5,5 le corresponden los siguientes coeficientes:

EDUCACION NACIONAL	COEFICIENTES
01 Catedráticos Numerarios de Universidad	5,0
02 Cat. de Esc. Téc. de grado Superior	5,0
03 Cat. de Esc. Téc. de grado Medio	4,5
04 Maestros de Taller o Labor. y Capataces de Escuelas Técnicas	1,9
05 Cat. Num. de las Escuelas de Comercio	4,4
06 Prof. Esp. de las Escuelas de Comercio	3,3
07 Prof. Auxiliar	2,9
08 Prof. Nacional de la Esc. Central Idioma	3,6
09 Prof. Auxiliar de la Esc. Central Idioma	2,3
10 Cat. Nac. de Institutos de Ens. Media	4,5
11 Inspectores de Enseñanza Media	5,0
12 Prof. Adj. y Num. de Inst. de Ens. Media	4,0
13 Magisterio Nacional de Ens. Primaria	2,3
14 Inspectores de Enseñanza Primaria	4,5
15 Prof. Nac. de las Escuelas del Magist.	4,5
16 Prof. Adj. de las Escuelas del Magist.	3,6
17 Prof. Num. Esc. Bellas Artes	5,0
18 Prof. Aux. Esc. Bellas Artes	3,6
19 Cat. Num. del Conserv. Música y Declama.	4,6
20 Prof. Aux. del Conserv. Música y Declama.	3,6
21 Prof. de Escuelas de Artes y Ofic. Art.	4,5
22 Prof. Num. de entrada Esc. Artes y Ofic. Art.	3,6
23 Maestros de Taller Esc. Artes y Ofic. Art.	1,9
24 Ayudantes de Taller Esc. Artes y Ofic. Art.	1,4
25 Cuerpo Facultativo de Archivos, Bibliotecarios y Ar- queólogos	4,5
26 Cuerpo Auxiliar	2,9
27 Escala Técnico Administrativa (a extinguir)	2,3
28 Prof. de Taquí-Mecanografía de Ins. (a extinguir) ...	2,3
29 Prof. especiales de los Conservatorios de Música y Declamación	4,0
30 Prof. titulares Num. de Centros de Enseñanza Media y Profesional	4,5

EDUCACION NACIONAL	COEFICIENTES
31 Prof. especiales Cen. Ens. Med. y Pro.	2,9
32 Maestros de Taller	2,9
33 Prof. Num. de Esc. Form. Prof. Ind.	4,0
34 Prof. Espec. de Esc. Form. Prof. Ind.	3,3
35 Maestros Taller	2,9
36 Maestros Nacionales procedentes de la zona Norte de Marruecos	2,3
37 Maestros rurales	2,3

Unos meses más tarde, por Decreto 2722/1965, de 20 de septiembre, se asigna el coeficiente máximo señalado por la Ley de Retribuciones, 5,5, a los cuerpos de Catedráticos Numerarios de Universidades y de Escuelas Técnicas Superiores, ya que en opinión del legislador «la trascendencia de la misión encomendada a la Universidad y Escuelas Técnicas de Grado Superior, aconseja, una vez ponderados los distintos factores que concurren en los catedráticos de estos centros, asignar a los mismos el máximo coeficiente establecido para el ejercicio de la función pública, haciéndose eco el Gobierno, por otra parte, de la moción que en su día elevó la Comisión de Educación Nacional de las Cortes Españolas...».

Posteriormente, la citada Comisión Superior de Personal, en diversos comunicados el M.E.N., emite distintos dictámenes sobre la fijación de coeficientes al profesorado perteneciente a cuerpos y escalas a extinguir o integrados en otros, así como sobre las plazas no escalafonadas del Ministerio, que en su momento aprueba el Gobierno.

El original abanico de coeficientes va experimentando después una ligera alteración —ampliación y cambio de coeficiente de algunos cuerpos y ampliación— por la asignación de coeficientes a nuevos cuerpos docentes creados en fechas posteriores a 1965. Así, el Magisterio Nacional de Enseñanza Primaria, en principio con el bajo coeficiente de 2,3, ve elevarlo a 2,9 por Decreto 2139/1968, de 24 de julio, y a 3,6 por Decreto-Ley 16/1970, de 11 de diciembre, tras la creación por la Ley General de Educación, del Cuerpo de Profesores de E.G.B. y las nuevas competencias que la reforma educativa les atribuye. El Decreto 3529/1965, de 25 de noviembre, asigna el coeficiente 5 a los Profesores Agregados de Universidad. Para el cuerpo de Directores Escolares creado por la Ley de Enseñanza Primaria de 2 de febrero de 1967, queda establecido el coeficiente 3,3 por Decreto 1238/1968.

Con la Ley del 70 y la aparición de los once cuerpos especiales docentes que ella crea, fue menester asignarles nuevo coeficiente multiplicador. Las primeras normas al respecto se refieren al Cuerpo de Profesores Adjuntos de Universidad al que se otorga el coeficiente 4,5 (Decreto

3459/1970, de 19 de noviembre) y al Cuerpo de Profesores de E.G.B. con el coeficiente 3,6 (Decreto-Ley 16/1970, de 11 de diciembre). Tres años después, el Decreto 2044/73, de 26 de julio, asigna coeficiente multiplicador a los siguientes cuerpos especiales: Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Universidad (5,5), Cuerpo de Profesores Agregados de Universidad (5), Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Escuelas Universitarias (4,7), Cuerpo de Profesores Agregados de Escuelas Universitarias (4), Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Bachillerato (4,5) y Cuerpo de Profesores Agregados de Bachillerato (4).

A pesar de la fijación de coeficientes a la mayor parte de los nuevos cuerpos, el problema del profesorado no se resolvió de inmediato: restaba por realizar, en su mayoría, la delicada cuestión de las integraciones de los antiguos cuerpos a los de reciente creación y el establecimiento de las respectivas plantillas¹⁴. Cinco años después, en 1975, los antiguos y nuevos cuerpos docentes que coexisten se pueden agrupar, en orden a su coeficiente, en diez escalones retributivos que, ordenados de mayor a menor, van desde el 5,5 para los Catedráticos de Universidad y de Escuelas Técnicas de Grado Superior, al 1,4 para los Ayudantes de Taller de Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos, observándose la mayor concentración de los sueldos en torno al coeficiente 4,5 que fue asignado a diez cuerpos.

Nos podemos preguntar por la repercusión real que en la política retributiva docente tuvo la aplicación de este concepto básico de la reforma del 63, y a este respecto hay que hacer las siguientes consideraciones:

—En principio se constata el desmesurado escalonamiento de los sueldos del profesorado con la asignación del amplio abanico de coeficientes indicado, consecuencia directa de la política de cuerpos practicada desde hacía un siglo y que incluso se prolonga en los años setenta.

—Inmediatamente después de la Ley de Retribuciones, se entabló una dura batalla, a nivel de cuerpos, con el fin de lograr cada uno la asignación por el Gobierno de un coeficiente lo más alto posible, dado que ello iba a señalar la cota de prestigio del cuerpo dentro del espectro corporativo de la Administración en general y del Departamento de Educación en especial.

—Además, la interna contradicción del sistema, produjo una situación latente y/o manifiesta de agravios comparativos y tensiones intercuerpos, prolongada hasta nuestros días, muy acusada en el ámbito del

¹⁴ Los sectores docentes que más dificultades presentan son los últimos en lograr la integración, la asignación de coeficiente y/o la fijación de sus plantillas. Un ejemplo lo constituyen los cuerpos de Formación Profesional, los de Escuelas Universitarias y el Cuerpo de Profesores de Enseñanzas Especializadas.

profesorado donde más de un cuerpo vio perjudicada su posición al no haberse empleado criterios objetivos y unificados en la fijación de sus sueldos¹⁵.

Esta actitud de disconformidad y de reivindicación de un *status* más justo se ha venido repitiendo en múltiples ocasiones en un clima generalizado de descontento por la arbitrariedad de los criterios que, en su día, sirvieron a la determinación de los sueldos del profesorado. Podemos preguntarnos si objetiva e imparcialmente hay una razón de peso que justifique esta situación o si proviene de estimaciones parciales de grupo en un afán desmedido de alcanzar posiciones más elevadas. La duda se aclara cuando se procede a un análisis de los requisitos de titulación (el criterio, a nuestro entender, más objetivo para realizar la clasificación) y de las características del procedimiento de selección de los distintos cuerpos docentes y su relación con los respectivos coeficientes multiplicadores del sueldo, observándose la arbitrariedad que se siguió en la elaboración de buena parte de ellos¹⁶.

Quedan de manifiesto, de este modo, dos enormes fallos no tanto en el sector específico docente cuanto en la propia estructura funcional y en el sistema de retribuciones de los servidores de la Administración:

Uno, por lo que respecta al cuadro de coeficientes que debería responder exactamente, como es opinión bastante generalizada, al número de niveles educativos existentes. Otro, en lo que hace alusión a la multiplicidad corporativa, sin claros límites diferenciadores y que se presta el

¹⁵ Así, por ejemplo, lo vemos en el Informe que la Asociación Nacional de Profesores Numerarios de Centros Industriales de F.P.I. eleva al Ministerio de Educación en septiembre de 1968 en el que, entre otras cuestiones de índole económica, se formula en primer lugar la petición de que «se cambie la denominación de "Profesor" por la de "Catedrático" —a dicho cuerpo docente— revisando el actual coeficiente multiplicador, 4, y aplicando otro más adecuado a la nueva denominación», intentando igualar sus atribuciones nominales y económicas a las del profesorado de I.N.E.M. para quienes las exigencias de título y de entrada son las mismas.

¹⁶ A título de ejemplo, veamos la siguiente relación que contiene cuatro coeficientes distintos (5,5-5-4,5-4) y sólo dos exigencias de titulación:

CUERPO	TITULO	COEFICIENTE
Catedrático Numerario de Universidad	Doctor	5,5
Catedrático Escuelas Técnicas Superiores	Doctor	5,5
Profesor Agregado de Universidad	Doctor	5,0
Cat. Escuelas Técnicas de Grado Medio	Licenciado (asim.)	4,5
Cat. Numerario de Escuelas de Comercio	Licenciado (asim.)	4,5
Cat. Numerario de I.N.E.M.	Licenciado (asim.)	4,5
Cat. Numerario de Escuelas Normales	Licenciado (asim.)	4,5
Prof. de Término Esc. Artes Aplic. y Oficios	Licenciado (asim.)	4,5
Cat. Numerario de I.T.E.M.	Licenciado (asim.)	4,5
Profesor Adjunto de Universidad	Doctor	4,0
Profesor Agregado de I.N.E.M.	Licenciado	4,0
Profesor Num. Esc. Maestría Industrial	Licenciado (asim.)	4,0

juego de una política de grupo en el que no prevalecen reglas generales válidas para todos.

2.2. *El sueldo discrecional: la consolidación de la desigualdad retributiva*

Sin duda alguna, la parte más polémica de las remuneraciones del profesorado —y en ello no difiere del resto del funcionariado— radica en aquella destinada a retribuir el puesto de trabajo efectivamente desempeñado por cada funcionario docente.

Según la exposición de motivos de la Ley de 1965, las rentas funcionariales están constituidas fundamentalmente por el sueldo del cuerpo, pero no de forma exclusiva ya que debe complementarse por distintos sobresueldos de acuerdo a las diversas circunstancias que revista el trabajo de cada individuo. Esta forma antiweberiana de concebir las retribuciones que supone la admisión de un concepto de indeterminación en las rentas de los funcionarios, parece, en principio, un innegable acierto del nuevo sistema al romper el rigor del sistema antiguo en el que ninguna cabida tenía el esfuerzo personal ni el mérito individual. Con él se venía a reconocer acertadamente «que no todos los funcionarios de un cuerpo realizan el mismo trabajo y que es preciso fomentar el estímulo de cada individuo»¹⁷, algo que en el caso concreto de la enseñanza tenía el claro precedente de la legislación del siglo XIX, la Ley Moyano, ley que establece un concepto retributivo en el que se da cabida al mérito personal del profesor en los distintos niveles de enseñanza, concepto que se abandona más tarde al aplicarse en Educación, exactamente, el sistema subjetivo general de retribuir la función pública en base al único criterio de la categoría funcional.

Se trataba, además, de un sistema más perfecto de acuerdo a las características de las Administraciones modernas y de un sistema mejor adaptable, que el que venía a suplir, el sector concreto de los docentes. Pensemos que sólo impropiaemente se podía hablar de «categorías» en el caso del profesorado, puesto que la función a desempeñar por los miembros de cada cuerpo eran esencialmente las mismas. Por tanto, la antigüedad (o experiencia), que en otros cuerpos se reconocía con un ascenso, lo cual implicaba cambio total o parcial de función, en los cuerpos de enseñantes suponía una mera elevación del sueldo anterior.

Después del 65, el sueldo de cuerpo implica un concepto perfectamente aplicable a los cuerpos especiales docentes así como el resto de los conceptos remunerativos por los que se debe completar dicho sueldo. La

¹⁷ NIETO GARCÍA, A.: «Estructura de las rentas funcionariales», *op. cit.*, p. 14.

única dificultad estriba en la sujeción a una normativa igual para docentes y no docentes en cuestión de complementos, gratificaciones e incentivos a causa de la propia función docente que requiere baremos específicos.

Ahora bien, esta apriorística mejora que implica el sistema retributivo del 65, no va a trastocar sustancialmente las rentas salariales del personal docente ni va a suponer una manifiesta perfectibilidad del proceso seguido en la determinación de las percepciones del profesorado estatal a lo largo de los diez años de provisionalidad de las retribuciones complementarias (hasta el Decreto 1938/1975, de 24 de julio). Es más, nos atrevemos a decir que, a las deficiencias del régimen provisional, que afectan a toda la Administración, se suman en el Departamento de Educación la complicada y difícil aplicación de la normativa común al sector del profesorado.

Sin agotar las causas del fracaso de la reforma, en lo que respecta a esta parte del sueldo de los funcionarios docentes, podemos apuntar las más importantes:

a) En los años siguientes a la Ley de Retribuciones en el Ministerio de Educación no se sigue un camino excepcional al recorrido en los restantes Ministerios en la asignación de las remuneraciones complementarias, camino exactamente inverso al que implicaría la valoración individual de la función realizada: El Ministerio de Hacienda asigna periódicamente (cada 3 ó 4 meses) una cantidad para atender el régimen provisional de complementos. La Subsecretaría de Educación y las Direcciones Generales remiten a la Junta Ministerial de Retribuciones y Tasas¹⁸ una propuesta de distribución por cuerpos de los créditos disponibles¹⁹. Seguidamente, tras las oportunas deliberaciones de la Junta, se toman los consiguientes acuerdos, que se hacen públicos en el Boletín Oficial del Ministerio de Educación y Ciencia. A continuación, cada dependencia ministerial procede a detallar el crédito dentro de cada cuerpo, asegurando que ningún miembro se vea perjudicado respecto a su anterior situación, para lo cual lo importante no es el concepto por el que se cobra, sino los ingresos totales que se perciben. Lógicamente, el procedimiento

¹⁸ Primero, la O. M. de 15-7-1965, dispuso la creación de una Junta para coordinar las actuaciones y señalar criterios en la aplicación de la L. R. Luego, el Decreto de 22-9-1965, en su art. 2.º dispuso una reorganización de las Juntas de Tasas y Exacciones Parafiscales que pasan a denominarse de Retribuciones y Tasas, por lo que por O. M. de 21-3-1966 se declara extinguida la Junta Coordinadora.

¹⁹ Con razón dice Nieto que una característica de la reforma estriba en su carácter presupuestario y no económico, ya que «por extraño que parezca, hay que aceptar que los cálculos retributivos no se han hecho en términos económicos —renta nacional, productividad y costes—, sino en términos hacendísticos»... NIETO GARCÍA, A.: «Estructura de las rentas funcionariales», *op. cit.*, p. 187.

correcto debía ser inverso: tras el análisis de cada puesto, determinar las cantidades parciales necesarias, las cuales, en una suma total y a través de los mecanismos creados a tal efecto, se elevarían al propio Ministerio de Hacienda.

Lo que sí es una excepción dentro del programa general de la Administración, es que los acuerdos tomados por dichas Juntas de Retribuciones y Tasas son absolutamente públicos por hacerse constar en el Boletín Oficial del Ministerio (la publicación de tales acuerdos viene impuesta por el art. 45,2 de la Ley de Procedimiento Administrativo) hasta 1969, así como las resoluciones de las distintas Direcciones Generales en relación a la distribución de tales créditos por los conceptos legales establecidos. El resto de los ministerios o bien conceden una publicidad relativa al sueldo discrecional (Comercio, Obras Públicas e Información), o bien guardan un secreto relativo (los datos son conocidos y centralizados en un organismo único, la Subdivisión General de Retribuciones) o absoluto (Ministerio de Hacienda).

b) La indeterminación legal de los múltiples complementos, gratificaciones e incentivos, junto al mecanismo inverso de fijación de los mismos, constituyó la vía segura de consolidación de las situaciones anteriores a 1965. A ello se unió, por si fuera poco, la regulación del complemento personal y «transitorio», en tanto que se aplicara totalmente la Ley que asegurase los niveles económicos anteriores, en virtud de los derechos adquiridos. Así, aunque el coeficiente actuara de nivelador para ciertos cuerpos, permanecían las diferencias en sus miembros y aunque los cuerpos inferiores se vieran beneficiados con un sueldo más alto, los superiores continuaban manteniendo las distancias que desde siempre les habían separado en base a percepciones de muy distinta índole.

Veamos el detalle de la repartición del crédito global por cuerpos contenidos en las actas de las Juntas de Retribuciones del Ministerio (O. M. de 26 de marzo de 1965).

La falta de precisión de las cifras que presentamos en la tercera columna al no disponer de la distribución de los créditos concedidos a las Direcciones Generales de Enseñanza Primaria y Bellas Artes, no invalida en absoluto la conclusión de la irracional aplicación de la reforma retributiva, puesto que las enormes distancias constatadas entre las asignaciones medias correspondientes a los profesores de los distintos cuerpos hace completamente imposible pensar en cualquier criterio racional de distribución del crédito global para complementos. Incluso nos atrevemos a decir que el orden jerárquico resultante de este cuadro es, en definitiva y con ligerísimas variantes, el existente en momentos anteriores a la Ley de Retribuciones con dos salvedades: Los Cuerpos superiores han reforzado estas asignaciones y los inferiores (queda claro en el Magisterio

DETALLE DE LOS CREDITOS PARA COMPLEMENTOS DE MARZO
A JUNIO DE 1966

CUERPO	CREDITO ASIGNADO	N.º FUNCIO- NARIOS	RELACION CREDITO/N.º FUNCIONARIOS CUERPO
Cat. Universidad	54.033.332	996	54.250
Cat. Esc. Téc. Superior	4.305.728	448	611
Cat. Esc. Téc. Grado Med.	6.767.840	721	9.387
Maestros Talleres o Labor. y Capat. Esc. Técnicas	3.020.400	771	3.917
Pers. Doc. Esc. Of. Idiomas ...	218.400	80	2.730
Pers. Doc. Esc. Comercio	5.113.322	694	7.367
Cat. I.N.E.M.	74.570.666	2.814	26.500
Insp. Num. Ens. Media	3.853.672	68	56.671
Prof. Adj. Num. I.N.E.M.	38.066.666	2.580	14.754
Prof. Tit. y Esp. Num. de F.P.S.	2.993.666	290	10.323
Maestros Taller F.P.I.	759.880	135	5.629
Prof. Tit. y Esp. F.P.I.	3.913.000	215	18.200
Maestros Taller F.P.I.	549.000	22	24.954
Prof. Num. y Prof. Adj. Es- cuelas de Magisterio	6.644.166	1.338	4.966*
Insp. Ens. Primaria	4.348.000	616	7.060*
Mag. Nac. Primario	40.780.000	97.801	417*
Cat. y Prof. Aux. E.S.B.A. ...	874.000	88	9.932*
Cat. y Prof. Espec. Cons. Mú- sica y Declamación	1.120.666	228	4.915*
Prof. Término, Entrada, Maes- tros Taller y Adj. Taller Esc. Art. Aplic. y Ofi. Art.	5.347.332	721	7.416
(Crédito para los seis cuerpos anteriores)	2.131.656		

FUENTE: Orden de 26-3-1966 (B.O.E. 25-4-1966) por la que se distribuye el crédito global de 306.942.000 ptas. para atender el régimen provisional de complementos de sueldo y otras remuneraciones en el Ministerio durante los meses de marzo a junio de 1966.

Plantilla presupuestaria correspondiente a 1966.

NOTA: A los cuerpos señalados con un asterisco les corresponde una media algo superior por no incluirse la parte del crédito global indicado.

Nacional) han experimentado un descenso de las mismas al operar la «ley de compensación» en la fijación global de la cantidad percibida por cada bloque de funcionarios.

c) En cuanto a la especificación de los conceptos complementarios retributivos a los que responden tales cantidades para cada cuerpo, podemos decir que junto a la transparencia que ofrecen, cara al público, algunas Direcciones Generales (ej. la de Enseñanza Primaria) otras se mueven en la más absoluta opacidad (ej. la Dirección General de Universidades). Excepto para el personal dependiente de la Dirección de Enseñanza Primaria que detalla la repartición del crédito asignado por la Junta de Retribuciones y Tasas del Ministerio, tenemos que recurrir a normas varias y dispersas en las fuentes documentales del Ministerio para reconstruir el cuadro conceptual que justifique en cada caso concreto la procedencia de esta parte de las retribuciones del profesorado, importante para algunos e insignificante para otros.

Ya quedó indicada la variedad de complementos, gratificaciones e incentivos (hasta 14) que estableció de modo provisional el Decreto de 22 de septiembre de 1965, asignaciones que son aplicables con carácter general a la totalidad de los cuerpos, siempre que se cumplan en el funcionario las condiciones que dan derecho a las mismas, aun cuando alguna de ellas como la «dedicación especial» (exclusiva dedicación) sea un hecho en la función de buena parte de los mismos (maestros nacionales).

Podemos decir que: 1.º) Los complementos de destino, de especial responsabilidad y preparación técnica, están extendidos a la totalidad de los cuerpos de profesores, aunque los disfruten una proporción de miembros muy dispar en cada uno de ellos, no así el de «dedicación especial». 2.º) Los incentivos y gratificaciones forman sendos capítulos más inciertos, puesto que en principio sólo se aplican a los «supercuerpos» docentes y que, a su vez, se prestan a una mayor y descontrolada proliferación.

Si ejemplificamos estas afirmaciones les daremos mayor claridad. Es ya tópico en todos los trabajos que rozan el tema de retribuciones del funcionariado —por otra parte desgraciadamente no demasiados ni exhaustivos— señalar la particular situación del magisterio, pero, como responde a una aplastante y desdichada realidad que afecta a más del 50 por 100 del personal al servicio del Departamento de Educación, vamos a reincidir en ello:

Hasta 1969 en que se determina la percepción a todos los maestros de un incentivo «de cuerpo» (incentivo, por otra parte, no exclusivo de ellos), solamente cabía pensar para algunos de estos profesores en los siguientes complementos: *Complemento por especial responsabilidad* (los maestros que desempeñan puestos de directores de escuelas graduadas o

de escuelas-hogar), *complemento por particular preparación técnica* (maestros con una especialización) y *complemento por servicios especiales* (maestros que rigen escuelas que por su emplazamiento geográfico o en razón a otras circunstancias, se califican de difícil provisión), todo lo cual suponía, en 1967, entre directores de escuelas y colegios nacionales y maestros que recibían algún complemento, alrededor de un 17 por 100 del total según cifras estimadas por el entonces Director General de Enseñanza Primaria, Joaquín Tena Artigas.

En contraste, un cuerpo tan prestigioso como el de Catedráticos de Instituto, viene a disfrutar de las siguientes asignaciones complementarias en una proporción mucho más elevada en alguno de los conceptos: *complemento por puestos de especial relevancia que no implican jefatura* (R. 30-4-1966, R. 23-7-1966), *complemento de dedicación exclusiva* (R. 30-4-1966, R. 23-7-1966), *complemento de destino por especial preparación técnica por unidades didácticas en el Curso Preuniversitario* (R. 3-5-1966, R. 23-7-1966), *complemento de dedicación especial por jornada de trabajo mayor que la normal* (estudios nocturnos) (R. 3-5-1966), *complemento por especial responsabilidad en puestos de jefatura* (R. 21-3-1966), *complemento de dedicación especial por jornada de trabajo mayor que la normal por aumento de obligaciones docentes en clases diurnas* (R. 24-6-1966, R. 24-9-1966), *gratificaciones por servicios extraordinarios* prestados por los cargos directivos en los Centros de Enseñanza Media (R. 31-12-1966), *gratificaciones especiales por exámenes de la convocatoria de septiembre* (R. 25-11-1966), *gratificaciones por servicios especiales* al personal que interviene en los exámenes de grado elemental y superior del Bachillerato en la convocatoria de julio (R. 1-6-1966, R. 15-12-1966), *gratificaciones por servicios especiales y extraordinarios* al profesorado de Enseñanza Media (R. 24-6-1966), *gratificaciones correspondientes a la selección y redacción de temas para los exámenes* (Sección II de la O. 22-4-1967), *incentivos* a los Catedráticos que tomen a su cargo la orientación escolar y la dirección de estudios de unos alumnos determinados, de acuerdo con las normas que regulen este servicio.

Si hacemos ahora la correlación con un cuerpo de la misma Dirección General, el constituido por los Catedráticos Numerarios de Escuelas Normales, veremos que la diferencia es igualmente notoria. Según la R. 21-10-1966 de la Dirección General de Enseñanza Primaria, por la que se dan instrucciones para la confección de nóminas por complementos de destino y otras remuneraciones de sus Cuerpos especiales durante los meses de octubre, noviembre y diciembre del citado año, a estos profesores se les atribuye: *complemento de destino* por especial responsabilidad (cargos directivos o de jefatura: Directores, Secretarios, Jefes de Estudio, Jefes de Orientación Escolar y Psicotecnia, Delegados de Curso...) y por

particular preparación técnica (Catedráticos tutores de Escuelas Normales), *complemento de dedicación especial por jornada de trabajo mayor que la normal*, *gratificaciones por servicios especiales* (derechos de examen) e *incentivos* a los profesores que toman a su cargo la orientación escolar y la dirección de estudios de unos alumnos determinados, de acuerdo con las normas que regulan este servicio.

Ya en la década de los setenta se introducen ciertas novedades en el ámbito retributivo del personal del Ministerio de Educación y Ciencia, algunas de ellas de verdadero interés en lo que respecta al régimen complementario:

1.—La agilización de todo el complejo proceso de remunerar al profesorado a partir de 1970 con la adopción del sistema de pago mediante nómina mecanizada por Decreto 2.954/1970, de 12 de septiembre, que autoriza la unificación de nóminas mecanizadas y el pago por conducto de entidades de crédito, de las retribuciones del profesorado. Precisamente, en ese mismo año dejan de hacerse públicas en el B.O. del Ministerio las resoluciones de la Junta de Retribuciones y Tasas del Ministerio. Las vías de consulta de las retribuciones complementarias del funcionario docente pasarán a ser las nóminas de complementos confeccionadas por el servicio de cálculo del Departamento.

2.—La generalización de los impropiaamente conocidos por «incentivos de cuerpo» a los distintos núcleos docentes²⁰, lo que venía a significar el reconocimiento oficial de la parquedad del congelado sueldo base, a pesar de la subida del 25 por 100 que experimentó tras la Ley 29/1974, de 24 de julio. Decimos impropiaamente porque es clara la inespecificidad de este concepto que de significar, según la Ley del 65, una «prima a la productividad» y constituir realmente un auténtico acicate en su tarea para el servidor de la Administración, en este caso el profesor estatal, pasa a ser aquel pretexto que al amparo de la regulación del D. 2.826/1965, de 22 de septiembre, permite a todos los miembros del cuerpo las asignaciones hasta el nivel deseado, actualizando así unas remuneraciones muy exiguas.

3.—La regulación definitiva de las retribuciones complementarias de los funcionarios docentes del Ministerio de Educación y Ciencia por D. 1936/1975, de 24 de julio, ya que, según se expresa en la exposición de motivos de dicha norma, «la especialidad de la función pública docente

²⁰ En este sentido, los funcionarios docentes no son una excepción en el contexto del funcionariado español. Una R. de la Junta Central de Retribuciones interpretando de una manera muy generosa el D. 889/72, generaliza en términos inéditos e inauditos el sistema de incentivos para bastantes cuerpos de funcionarios. Véase NIETO, A.: «Sistema de Retribuciones de los funcionarios públicos en España», *Pragma*, 7 (noviembre-diciembre, 1974).

justifica un sistema peculiar no sólo en el régimen de dedicación especial, sino también en los restantes conceptos de retribuciones complementarias por haber surgido numerosas dificultades al aplicar a este sector de funcionarios la regulación contenida en el D. 889/1972». Concretamente, en el D. se contemplan: a) *El complemento de destino académico* que es «el que corresponde a aquellos puestos de trabajo de carácter docente que requieren particular preparación técnica o impliquen especial responsabilidad» (art. 3); b) *Complemento de dedicación especial docente* que establece tres tipos de percepción: por dedicación plena, por dedicación exclusiva y por horas extraordinarias; c) *Gratificaciones por servicios especiales o extraordinarios*; d) *Incentivos* aplicados de acuerdo al régimen establecido en la disposición transitoria tercera del D. 889/1972, y con las incompatibilidades que en la misma se contienen. De estos cuatro conceptos queremos subrayar, una vez más, la inadecuación de las gratificaciones otorgadas a algunos cuerpos por servicios especiales, que, en realidad, deberían englobarse en el complemento de destino asignado a aquellos puestos de trabajo, que contarán con tal particularidad y los incentivos, que al generalizarse, pierden todo su sentido de «premio a la productividad».

3. OTROS FACTORES DECISIVOS EN LAS RENTAS DEL PROFESORADO ESTATAL

Resulta poco menos que imposible aislar temáticamente con cierto rigor el problema de las retribuciones del profesorado estatal sin tener en cuenta otros muchos factores, que más o menos directamente influyen de forma decisiva en las rentas de los docentes: dedicación, compatibilidades, promoción, ingreso, inamovilidad, seguridad social, derechos pasivos, etc., a lo que hay que añadir la importante cuestión de su distinta vinculación jurídica con el Estado, si consideramos no sólo al bloque funcional sino el conjunto del profesorado dependiente del Ministerio de Educación. Es imposible aquí, dados los límites de este trabajo, analizar todos ellos, pero al menos queremos hacer referencia a los que consideramos más significativos.

3.1. *Su vinculación jurídica con el Estado*

Son varias, concretamente, las situaciones jurídicas en que se ha venido encontrando el profesorado estatal. En términos usuales ha respondido a las siguientes denominaciones: profesorado numerario, interino, contratado y especial.

a) *Profesorado numerario*: Formalmente hablando, corresponden a los denominados por la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado *funcionarios de carrera* los cuales «en virtud de nombramiento legal desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos a asignaciones fijas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado» (art. 4.º). Sólo a los profesores numerarios afectan, propiamente, los conceptos retributivos señalados y la totalidad de las percepciones indicadas.

b) *Profesorado interino*: La ley llama funcionarios interinos a aquellos que, por razón de necesidad o urgencia, ocupan plazas de plantillas en tanto no se provean por funcionarios de carrera (art. 5.º, 2). Este personal docente interino, marcado por la temporalidad o inestabilidad en el puesto, percibe el sueldo y sus pagas extraordinarias del cuerpo de que ocupan vacante (art. 14.1 de la L.R.) y el 80 por 100 de las remuneraciones complementarias de los puestos de trabajo desempeñados (art. 14 del D. 889/1972, de 13 de abril).

c) *Profesorado contratado*: Especial atención merece la figura del personal docente contratado para el que no es de aplicación el sistema retributivo antes descrito, por constituir un caso atípico en el contexto de la Administración Central (es sabido que en ningún Departamento ha proliferado tanto como en el de Educación la figura del contratado administrativo) y fruto de la injusta y delicada situación de un gran número de profesores desde los años sesenta, que se ven sometidos a la temporalidad de sus contratos y a la precariedad de sus retribuciones.

Ya desde la década de los cincuenta en que se va haciendo patente el desajuste de las plantillas orgánicas y presupuestarias del profesorado estatal, especialmente en el nivel superior, la Administración intentó resolver el problema mediante Encargados de Curso remunerados en función del número de horas de clase impartidas, sin una política previa de formación del profesorado²¹.

Detengámonos a analizar el marco legal que da vida, jurídicamente hablando, a la figura del contratado. La Ley 109/1963, de 20 de julio, de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado, establecía en el número cuatro de su base primera, que «la Administración podrá contratar personal para la realización de tareas concretas y específicas de carácter no permanente en las circunstancias y con los requisitos que se determinen en las normas de desarrollo de esta Ley». La excepcionalidad que la Ley de

²¹ El volumen de profesores contratados del Ministerio de Educación en 1972 ascendía a 50.832 y en 1975 a 24.890, cifra que acusa una fuerte reducción respecto a la anterior debido fundamentalmente al fortísimo descenso que experimenta el nivel primario en este corto período. En el resto de enseñanzas el volumen de contratados casi se mantiene igual, sobresaliendo entre todas el que corresponde a la Enseñanza Superior.

Bases atribuyó a esta contratación determinó que la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado limitara los contratos para tareas específicas al carácter extraordinario o de urgencia y los de colaboración temporal a las exigencias y circunstancias especiales determinantes de que la función no pudiera ser atendida por funcionarios de carrera, poniendo con ello de relieve que la causa de la contratación había de ser motivo de su cese y que, por lo tanto, éste tendría que producirse cuando el trabajo específico y concreto se concluyera o cuando las exigencias especiales que dieron lugar a los contratos de colaboración temporal hubiesen desaparecido. Más tarde, el D. 1.742/1966, de 30 de junio, que regula la contratación de personal por la Administración Civil del Estado, dispone su sometimiento al derecho administrativo, reservándose la Administración la resolución de los contratos en cualquier momento por conveniencia del servicio sin que en ningún caso los de duración superior a un año puedan ser objeto de prórroga.

Atendiendo a la legislación específica de los docentes, los supuestos de selección y reclutamiento del profesorado no numerario antes de la Ley General de Educación, derivaban de los preceptos contenidos en las leyes de ordenación de las distintas enseñanzas, las cuales contemplaban las diversas categorías de profesores para cada nivel, sin que, salvo rarísimas excepciones, ninguna de ellas adoptara la forma contractual para vincular a la Administración educativa el profesorado no perteneciente a los cuerpos docentes del Estado. La designación del profesorado no numerario en tales leyes, dimanaba del acto del nombramiento, sin que éste afecte a la forma de contrato²². La Ley del 70 rompe con este esquema y con lo preceptuado por la legislación de la Función Pública en general propugnando para el acceso del profesorado de todos los niveles de enseñanza dos sistemas distintos: el tradicional de ingreso en los cuerpos especiales docentes mediante los procedimientos de oposición o concurso-oposición (en este último hay también algo de nuevo) adquiriendo la condición de funcionario público y, en su consecuencia, la permanencia en el cargo, y el de contrato (art. 108,2), que realmente puede estimarse como una novedad, remitiendo la Ley a una normativa posterior que a tal efecto se dicte²³.

El procedimiento de contratación significaba una alternativa más ágil y flexible que los mismos sistemas clásicos de selección en un momento

²² Vid. *Evaluación de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa*, M.E.C., 1976, p. 420 ss. (texto mecanografiado).

²³ O. M. de 8 de agosto de 1971 sobre procedimiento de contratación y de percepción de haberes del personal contratado del M.E.C., excepto el de Ens. Superior y D. 2.259/1974, de 20 de julio, que confiere, por primera vez, un *status* jurídico al Profesorado contratado por la Universidad y regula su régimen de contratación y de retribuciones.

de gran demanda de profesores, pero el hecho de que la ley General de Educación no estableciera una base legal, que permitiera dar a la contratación un tratamiento diferenciado al impuesto por la normativa general existente, dio lugar a una serie de irregularidades en la contratación (año tras año se hizo necesaria la renovación anual de los contratos sin tener opción a acceder a los cuerpos docentes por la práctica congelación de sus plantillas) y a la insatisfacción de todo este profesorado sometido a la limitación anual de los contratos, a la precariedad de sus retribuciones y a la ausencia de todo tipo de negociación que permitiera establecer bilateralmente las condiciones del contrato.

c) *Profesorado especial*: Este personal, con estatuto propio, queda excluido de la regulación general de las retribuciones, tal como resulta de la disposición final 11 de la Ley de Retribuciones donde textualmente se dice que «el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda y previa iniciativa de los Ministerios interesados, remitirá a las Cortes un proyecto de Ley sobre retribuciones del personal docente en todos sus grados que presten servicios en los mismos en las Enseñanzas de Hogar, de Formación del Espíritu Nacional, Educación Física y extra-escolar, que se acomodará en lo posible a los criterios de la presente Ley y recogerá las peculiaridades propias de las actividades que realizan».

3.2. *Jornada laboral*

Dadas las especiales características de la función docente, el horario de trabajo del profesorado ha venido siendo muy particular y flexible, y se ha visto sometido a una acentuada dispersión normativa hasta que el D. de 24 de julio de 1975 dio un tratamiento unificado al tema, contemplando el conjunto de los cuerpos especiales del Ministerio de Educación.

Esta diferenciación legal comportaba gran variedad de regímenes extendidos en la enseñanza y sólo aplicables a algunos de los grupos funcionariales docentes. Sin duda, entre los cuerpos para los que se arbitraron alternativas distintas de jornadas especiales, están los de Universidad para los que se intenta paliar la situación de verdadero caos en el grado de dedicación, al tiempo que se ofrecen soluciones legales múltiples a las que cada profesor, con el correspondiente pliego de compatibilidades—incompatibilidades—, pueda acogerse, tendiendo, poco a poco, a fomentar la total dedicación a través de importantes gratificaciones por este concepto. Para la mayor parte de los restantes cuerpos el problema se redujo a la fijación de la jornada de trabajo semanal —con el horario lectivo mínimo exigible— computable con la establecida para el resto del funcionariado, e incluso en el caso de los maestros ni siquiera se procedió

a esta regulación asimilándose el horario normal de trabajo del magisterio a la jornada escolar establecida.

El citado D. 1938/1975, que pretende regular las retribuciones complementarias con un criterio unificador y de síntesis, supuso solamente una mejora parcial de la situación legal y real existente, puesto que a la permanencia de un confusionismo totalmente innecesario por lo que respecta a los variados regímenes de dedicación se añade un desequilibrio claro en la asignación del horario lectivo mínimo correspondientes a tales dedicaciones para los distintos grupos de profesores, con evidente discriminación para el personal de E.G.B. y de F.P. de primer grado²⁴.

3.3. *Compatibilidades*

En cuanto al capítulo de las compatibilidades/incompatibilidades, inseparable al de la dedicación, podemos decir que del bagaje legislativo que se ha venido sucediendo afectando a la totalidad de los funcionarios civiles y/o a bloques concretos de profesores del Estado, se desprende el frecuente abuso del personal de la Administración en general y del docente en particular, en el desempeño en activo de varios puestos de trabajo fuera o dentro de la Administración, que dan lugar a la percepción de otras tantas asignaciones presupuestarias.

Como es obvio, la problemática se ha centrado en los escalones más altos de la pirámide funcional docente a lo que ha contribuido, sin duda alguna, el desfase social relativo producido en los cuerpos superiores respecto a los profesionales de similar titulación en la empresa privada e incluso a otros cuerpos de funcionarios de otros Ministerios mucho más favorecidos que los docentes en los repartos de las asignaciones complementarias. En este caso, la regulación del régimen de dedicación exclusiva y del complemento correspondiente que salía al paso de esta situación, se hizo esperar hasta el D. 1.938/1975 como hemos indicado, si bien ya la Ley de Estructura de 1965 introduce ya la obligatoriedad de la plena dedicación para los profesores agregados de Universidad haciéndola incompatible con el ejercicio libre de la profesión y con el desempeño de funciones en otros Cuerpos del Estado, Provincia o Municipio (art. 9). Entre ambas normativas hay un largo recorrido de diez años en el que el

²⁴ El D. contempla la *dedicación normal* (que en realidad debería denominarse «situación a extinguir» y que equivale a una situación de mínima dedicación a la docencia), la *dedicación plena* (que entraña una dedicación preferente, pero no plena en la enseñanza), la *dedicación exclusiva* (no es más que la total o plena dedicación a la función docente en casi todos los países del mundo) y la *jornada de trabajo reducido* (que, en definitiva, corresponde el régimen normal a extinguir).

legislador fue mostrando su voluntad de monopolizar cada vez más al profesor para la tarea docente²⁵.

3.4. *Promoción del profesorado*

La idea de la promoción del personal docente la entendemos no como la regulación de aumentos periódicos de la remuneración correspondientes a los diferentes grados ni del acceso ocasional a una jefatura o puesto superior, sino de la institucionalización de lo que se ha denominado «carrera docente» que supone un doble proceso: Uno lineal en el que a través de sucesivos estratos se permita el paso de uno a otro estamento docente, de forma que, de una concepción inmovilista, compartimentada y estratificadora del profesorado, se pasara a una concepción dinámica, permeable y unitaria de la profesión docente. Otro transversal, en profundidad, de perfeccionamiento y especialización, como exigencia de la continua actualización en conocimientos, técnicas y métodos que implica la acción educadora en su intento de hacerse más completa y científica²⁶.

Así concebida la promoción, de ningún modo se encuentra en momentos anteriores a la Ley General de Educación en que la rigidez del sistema de cuerpos y la dispersión normativa del profesorado, vinieron a constituir los mecanismos adecuados para mantener el *statu quo* establecido. La Ley del 70 articula la promoción lineal (es decir, la movilidad) del profesorado estatal en base, fundamentalmente, al concurso y oposición restringida, en un porcentaje determinado, para los que intentan acceder de uno a otro nivel de enseñanza o de uno a otro cuerpo dentro del mismo estrato docente. Al mismo tiempo intenta hacer realidad el perfeccionamiento profesional a nivel de Seminarios, Jornadas o Cursos de Estudio, instrumento de lo cual serán los Institutos de Ciencias de la Educación creados por la Ley a tal efecto. Cuestión bien distinta, en la que no vamos a entrar, será la operatividad de dichas medidas legales cara a una promoción efectiva del profesorado.

²⁵ Quedaban, no obstante, permisiones de incompatibilidad inaceptables, como es el caso del profesorado de enseñanza superior al que se permite simultanear la docencia estatal y la privada, rigurosamente prohibida al profesorado de los restantes niveles.

²⁶ Vid. GALINO GARRILLO, A.: «La promoción del profesorado», en *Reforma cualitativa de la Educación*, Sociedad Española de Pedagogía, I.S.J.C., Madrid, 1972, p. 595 ss.