

FRANCISCO VILLACORTA BAÑOS: *Profesionales y burócratas. Estado y poder corporativo en la España del siglo xx, 1890-1923*. Madrid, Siglo XXI, 1989, 537 págs.

JOSÉ MANUEL SÁNCHEZ SAUDINÓS

Se trata de un interesante e innovador estudio de las formas de organización del trabajo intelectual y las repercusiones del concepto de la profesión como núcleo consolidado de intereses en el orden económico y social, en la política y en la propia organización estatal, durante el período comprendido entre los años que se enuncian en el título de la obra, que ocupan buena parte de la Restauración borbónica.

El origen de la obra se encuentra en la tesis doctoral del autor, pero es un origen relativamente remoto, puesto que no se trata, como suele ser habitual, de una publicación inmediata a la defensa y colación del grado de doctor, que amortice curricularmente el esfuerzo realizado en su elaboración. FRANCISCO VILLACORTA BAÑOS es investigador del Centro de Estudios Históricos del CSIC y ha publicado anteriormente importantes trabajos, entre los que cabe destacar *Burguesía y cultura. Los intelectuales españoles en la sociedad liberal, 1808-1931* (Madrid, Siglo XXI, 1980) y *El Ateneo Científico, Literario y Artístico de Madrid. 1885-1912* (Madrid, CSIC, 1985). De esta manera, el autor retoma la materia en la que se iniciara científicamente para realizar este estudio, en el que no se perciben algunas de las rémoras habituales en la publicación inmediata de las tesis doctorales, donde las formalidades exigidas para un trabajo de iniciación a la investigación llevan a menudo a que las inquebrantables exigencias académicas se superpongan a la propia voluntad de sus autores.

Villacorta reclama para su trabajo la consideración de *historia social*, puesto que tal es –advierte– «el marco de análisis metodológico y temporal» empleado. Pese a ello, sin querer enmendarle la plana, creemos que este estudio no se queda en lo que podríamos reputar un ensayo exclusivamente histórico, puesto que ofrece además muchas claves para comprender mejor algo que, como el poder corporativo, sigue siendo en la actualidad un fenómeno escasamente permeable al análisis.

Igualmente, otro de los aspectos sin duda profundamente innovadores de este libro es que analiza el fenómeno del trabajo intelectual y sus consecuencias sociales pasando por encima de la distinción que supone el modo en que el trabajo intelectual se prestase, es decir, bien encuadrado en los grandes cuerpos de la Administración, o, por el contrario, integrándose en el profesionalismo liberal, que como el mismo autor dice, fue «la fórmula por excelencia de la nueva sociedad civil burguesa» (pág. 2).

I

El trabajo se estructura en cuatro partes. La primera, denominada *Introducción general*, se dedica a analizar separadamente dos fenómenos: por un lado, el surgimiento, no exento de polémicas, de la colegiación como sistema compulsivo de organización profesional entre abogados, médicos, farmacéuticos, etcétera, durante el tránsito del siglo XIX al XX; pero otro, cuál era la organización burocrática española del siglo XIX.

Respecto al fenómeno de la colegiación obligatoria, se hace un *excursus* acerca de cómo se fue sometiendo la actividad de cada una de las profesiones a este tipo de control, que se convirtió en uno de los procedimientos reguladores, quizá el más importante, del nuevo estatuto profesional, para después analizar lo que supuso la obligatoriedad de colegiación en general. La colegiación, señala VILLACORTA, «pretendía actuar como un mecanismo externo de regulación de las condiciones reales (y

sus determinantes sociales y económicos) en que se desenvolvía la práctica profesional en sus diversas fórmulas» (pág. 17); pero, al mismo tiempo, «de cara a los propios profesionales, y como anverso de esta realidad, el estatuto de colegiación se presentaba también como un estatuto de autogobierno del grupo profesional en las relaciones mutuas y de representación de su interés frente a elementos extraños. [Máxime cuando] todas estas atribuciones se localizaban en un campo de acción tutelar no colonizado por la acción directa del Estado y cuya ordenación bajo la fórmula de autogobierno hace pensar en modelos híbridos de organización de asuntos de interés público, en el que el peso social de sus gestores oficiales inclinaba la balanza hacia esas fórmulas paraestatales de administración, [de modo que] el principio corporativo que se asentaba sobre esta voluntad de autogobierno conducía a objetivos convergentes, que se resumían en una permanente vigilancia por moldear en favor de los respectivos facultativos cualquier cambio en el *status* profesional» (pág. 18).

A propósito de la organización burocrática española, se hace particular hincapié en algunas cuestiones que nos parece importante mencionar. En primer lugar, se analiza la nueva ordenación judicial, basada en el acomodo de la estructura de la administración de justicia heredada del Antiguo Régimen a los principios constitucionales de separación de poderes, unificación de jurisdicciones y libertades formales inherentes al nuevo orden. Acomodo realizado en medio de fuertes polémicas gubernamentales y profesionales que no sólo no culminan con la Ley Orgánica de 1870, sino que se prolongan hasta bien entrado el siglo xx. En segundo lugar, se examina la Administración pública, resaltando tanto su tendencia hacia la autonomía funcional, es decir, a objetivar su funcionamiento por encima de los conflictos de dominación y hegemonía entre las clases y grupos sociales, como su estructura jerarquizada orgánica y territorialmente, y la distinción, de origen napoleónico, entre administración consultiva y administración activa. En tercer lugar, se estudian algunos rasgos de la génesis y desenvolvimiento de algunas corporaciones burocráticas, como los

cuerpos de ingenieros, del profesorado, de correos o telégrafos, abogados del Estado, altos funcionarios administrativos, e incluso formas funcionariales singulares o mixtas, como los notarios, prestando especial atención a la preponderancia de cada una de estas organizaciones dentro del aparato del Estado. Por último, se analiza la estructura de la gestión, nucleada en torno al doble principio funcional y burocrático de jerarquización administrativa, pero sin olvidar ni la capacidad de arbitrio ministerial sobre la carrera administrativa, ni la importancia del surgimiento de la *jefatura*, institución a la que se confiere un área más o menos amplia de autorregulación del cuerpo o grupo burocrático, que si bien resulta muy difícil de trasladar, nos dice nuestro autor, «a una hipótesis de funcionamiento caciquil de la carrera burocrática, en la práctica de la vida administrativa tendrá una influencia extraordinaria y presidirá algunos de los momentos más singulares del movimiento corporativo burocrático, cuando ese real estado de funcionamiento caciquil sea puesto en entredicho» (pág. 74). Todo ello compone un cuadro muy sugestivo acerca de la estructura de los sistemas de dominación en el seno del Estado y los medios a través de los cuales los grupos sociales hacían notar su influencia en éste, cuadro que nos muestra (como en nuestra propia realidad actual) cuántas veces en estos asuntos se pasaba ya entonces por alto la línea divisoria entre lo público y lo privado.

II

La segunda parte, titulada *Regeneracionismo y movimiento corporativo*, examina por separado las relaciones entre el movimiento regeneracionista que alcanza su auge en España durante el tránsito del siglo XIX al XX y cada uno de los distintos sectores profesionales en que se manifiesta con más fuerza: en la educación, la justicia, la administración y la sanidad. En resumen, en esta parte se realiza con brillantez un pormenorizado análisis de los distintos proyectos gubernamentales de reforma (haciendo especial énfasis en los debates sobre los mismos sur-

gidos dentro y fuera de las Cortes), al tiempo que se atiende a los intentos profesionales (en ocasiones nacidos del propio impulso profesional, pero a menudo respuesta directa a los proyectos del Gobierno) por extender la propia influencia, mejorar el *status* corporativo o alcanzar unas más ventajosas condiciones de remuneración o ejercicio profesional.

Quizá fue en el terreno educativo donde arraigaron con más fuerza las ideas regeneracionistas, pero, en cualquier caso, las cuestiones profesionales objeto de controversia en la época fueron numerosas, y son analizadas minuciosamente en esta obra al objeto de confrontar las tentativas del reformismo pedagógico regeneracionista y la opinión y capacidad de presión de los distintos grupos profesionales implicados directamente en la cuestión. Así, se estudian detalladamente las siguientes cuestiones, con un importante acopio de datos relativos a los proyectos de reforma y su correspondiente tramitación parlamentaria: la oposición de los profesionales del sector a la existencia de excepciones para los institutos religiosos de enseñanza en el cumplimiento de los preceptos legales; el intento de establecer una estructura burocrática del cuerpo de profesores de enseñanzas medias; la reforma de los planes de estudio y la ordenación administrativa universitaria (incluyendo un proyecto de autonomía universitaria); el intento de renovación del cuerpo de profesores universitarios; y, por último, la incorporación del pago de los salarios de los maestros de primera enseñanza al Estado (hasta entonces los pagaban, o mejor dicho, debían pagarlos, los ayuntamientos), aspecto en el cual la política gubernamental cosechó su único y menguado éxito. Capítulo aparte dedica VILLACORTA, a las relaciones entre el regeneracionismo y las enseñanzas técnicas conducentes al ejercicio profesional de la ingeniería, donde la existencia de peculiaridades como el paso automático de los graduados de la escuela al correspondiente cuerpo del Estado, la pugna corporativa entre los diferentes cuerpos o la importante presencia extranjera, aunados a la importancia que cobran estos estudios por el desarrollo técnico, determinaron que fuera un sector muy apropiado para los intentos regeneracionistas.

En cuanto a la llamada *regeneración jurídica*, se analizan especialmente, en el marco general de la organización jurídica de la época, la lucha por la defensa de sus intereses económicos y corporativos de notarios y registradores de la propiedad y de los funcionarios judiciales. Así, las reivindicaciones de los primeros, que se limitan, respectivamente, a aspectos de organización colectiva notarial y a la consecución de una representación corporativa registral estable en el marco de las disposiciones de desarrollo de la Ley Hipotecaria, obtienen un notable éxito; mientras que el impulso regenerador judicial, centrado en aspectos como la reforma jurídica, la carrera profesional o las remuneraciones a percibir, fue un rotundo fracaso.

El análisis de la que denomina *regeneración administrativa* conduce a nuestro autor a afirmar que la legislación de la época «había colocado a los funcionarios relativamente a cubierto de las cesantías indiscriminadas por razones exclusivamente políticas. La estabilidad en el cargo, ya que no la inmovilidad, era una conquista real en esta etapa de la historia administrativa española» (pág. 157), pero, sin embargo, estas y otras reformas «no habían logrado crear una sensación de satisfacción profesional de los funcionarios y, más bien, por el contrario, habían agudizado sus expectativas de un más pleno mejoramiento de las condiciones económicas y profesionales» (pág. 164).

Por último, y a propósito del reformismo sanitario, en la obra se realiza un interesante seguimiento de las frecuentes tensiones y enfrentamientos surgidos en el mundo profesional médico. Entre ellos, la aparición de un importante movimiento corporativo médico ligado al mundo rural, ámbito donde se producían las circunstancias más críticas del ejercicio de la profesión, lo que provocará disputas con el tradicional dirigismo de la oligarquía profesional urbana.

III

La tercera parte está consagrada a un intenso análisis estadístico y estructural de cada profesión o carrera, así como de los cambios que las van configurando con perfiles propios a lo largo del período histórico enunciado y de la actuación corporativa que se puede ver reflejada en los rasgos y en las transformaciones obradas. Se analizan sucesivamente, en tres capítulos distintos, la situación del ejercicio profesional libre, la de las carreras estatales y el marco social (niveles de vida) en que ambos desarrollan sus actividades.

Se inicia esta parte con un recuento estadístico básico de las distintas profesiones, al objeto de que sirva de referencia primaria del mercado de trabajo profesional, recuento del que VILLACORTA reconoce paladinamente que ha sido una de las partes más difíciles de la investigación, pese a su aparente sencillez, no sólo por la precariedad de las fuentes, sino sobre todo por la dudosa solvencia de las cifras ofrecidas, que deben ser ponderadas. Entre las fuentes utilizadas, el autor destaca principalmente la *Estadística de la Contribución Industrial, del Comercio y de las Profesiones*, aunque también incluye en los abundantes e interesantísimos cuadros sinópticos contenidos en la obra datos procedentes de la *Estadística de la Administración de Justicia*, de la *Estadística de Documentos Públicos autorizados por los Notarios* (entre 1893 y 1899), del *Anuario de la Dirección de Registros y del Notariado* (desde 1905), de la *Estadística farmacéutica española*, y del «Censo médico de España» publicado en el *Boletín de la Asociación de Médicos Titulares* en 1914.

Este recuento estadístico, mediante el cual pueden observarse los aumentos y disminuciones en el ejercicio de cada una de las profesiones, nos permite advertir, por ejemplo, el significativo descenso numérico en la carrera notarial, donde «el papel de la corporación en cuanto tal, al margen de la autorregulación del mercado de trabajo que, en teoría, se puede suponer en el ejercicio profesional estrictamente libre, pasa a

primer plano, por cuanto que el número global de profesionales, las nuevas incorporaciones y la llave de acceso al Cuerpo dependen exclusivamente de organismos administrativos oficiales –en los que no es difícil ponderar el predicamento de la propia corporación– y de la capacidad de autogobierno corporativo atribuida en las normas constitutivas y reglamentarias del Cuerpo» (pág. 187).

Los datos obtenidos permiten también realizar consideraciones en torno a la existencia de un esquema dualista del ejercicio profesional, donde hay que distinguir primeramente un ejercicio rural y un ejercicio urbano, con una muy diferente virulencia en la concurrencia profesional de cada ámbito; así como la paulatina transformación del ejercicio libre en ejercicio asalariado, conforme el desarrollo capitalista se va haciendo patente en el país.

A continuación, se examinan los datos referentes a las carreras estatales, que resultan especialmente notables en la medida en que, a la dimensión corporativa o profesional, hay que añadir las consecuencias que hacen referencia a la naturaleza política y funciones del propio organismo estatal. En cuanto a las fuentes utilizadas, el autor pone de manifiesto su relativa fiabilidad, dada la índole presupuestaria o de plantillas de las mismas, en comparación con las utilizadas en el apartado correspondiente al ejercicio libre.

Entre las cuestiones estudiadas a propósito de estas carreras, destaca la atención prestada a la evolución numérica global de los cuerpos estatales, la composición estructural de cuerpos y plantillas, los índices de mejora económica o profesional, y el papel reservado al arbitrio ministerial en la cobertura de plazas de traslado y ascenso, todo ello acompañado de estudios comparativos y carrera a carrera realizados en nuevos cuadros sinópticos.

Finalmente, se efectúa una investigación del marco social en el que se integran todas estas profesiones, en función principal-

mente del nivel económico alcanzado. Villacorta reconoce aquí, de nuevo, los obstáculos para realizar este encuadramiento, dada la dificultad de conocer los niveles reales de ingresos, si exceptuamos las carreras estatales. Aparte de esta cuantificación meramente económica, resulta muy esclarecedora la consideración que se hace de otros aspectos relativos a las formas de vida, los hábitos de trabajo y consumo en los distintos ámbitos concretos del ejercicio profesional y la distribución de los recursos presupuestarios dentro de la economía familiar.

IV

Por último, la cuarta parte, que ocupa aproximadamente la mitad de la obra, es significativamente titulada *Organización corporativa, Estado, sociedad y política, 1914-1923*. Está subdividida, a su vez, en cuatro apartados, en los que se realiza un completo ensayo acerca de las relaciones entre el poder corporativo y el Estado, la vida política y las estructuras sociales.

En el primero de estos apartados se realiza un estudio general sobre representación, control y autogobierno del grupo, del que hay que destacar, en primer lugar, cómo en esta época la clave ideológica en la que se expresa la autoconciencia de los grupos profesionales es la de que su actividad no era esencialmente un medio de vida, sino que, ajena al ámbito de las realidades materiales, era más bien «el medio idealizado de cumplimiento de unos valores superiores, teñidos con no poca frecuencia de connotaciones religiosas, [puesto que] sirviendo a la profesión, dándole las prerrogativas, las facultades, el autogobierno, las atenciones que por naturaleza le correspondían —era la apelación frecuente del corporativismo reivindicativo— se estaba sirviendo al mismo tiempo a la Ciencia, la Cultura, la Salud, la Justicia, el Progreso, el Interés Público, con mayúsculas, a los que los profesionales en sus distintas especialidades servían como auténticos *sacerdotes* de una religiosidad laica» (pág. 260).

Se estudian también fenómenos reveladores de la organización corporativa, como la convivencia, teñida de antagonismo casi siempre, entre viejas y nuevas organizaciones; la práctica generalización en la época de la colegiación obligatoria para ciertas profesiones, que va a configurar los colegios como centro de un renovado activismo corporativo; la aparición de sindicatos en algunas profesiones, singularmente médicos y farmacéuticos, sindicatos que adquieren plena presencia en la vida corporativa y se constituyen en organismo complementario del propio colegio; el debate oligarquización *versus* democratización, consecuencia misma de la existencia de una organización obligatoria o necesaria de estructuración de las profesiones y de la imposición de un sistema de colegiación compulsiva; o, sobre todo, las sucesivas tentativas de poner bajo el control corporativo el mercado de trabajo profesional. La actuación simultánea de estos y otros aspectos fue colocando en una situación de crisis al trabajo profesional, que, pese a ser atribuida por las propias organizaciones corporativas a fenómenos como la prestación de servicios a bajo precio o la incorporación de los jóvenes titulados, más bien, a juicio de VILLACORTA, «se encontraba ligada *esencialmente* a la propia fragmentación interna del grupo, cada vez más escindido entre las posiciones de *status* vinculadas a las viejas formas del ejercicio liberal y los nuevos módulos de dependencia laboral y económica de una función profesional capitalizada» (pág. 323).

Concluye este apartado con una somera referencia al «gobierno de la clase por la clase misma», esto es, la pugna de los grupos profesionales por su propio autogobierno. La base necesaria para el establecimiento de éste será, junto a la colegiación obligatoria, la creación legal de un ente para el ejercicio de funciones organizativas y tutelares sobre las profesiones, como garantía de la recta utilización de los servicios públicos encomendados. Este ente es la *corporación*, «organismo híbrido, cimentado en una artera confusión entre interés público y privado, una fórmula arquetípica de desvinculación de las funciones propias del organismo estatal hacia la esfera patrimonial del grupo profesional privado» (pág. 328). Consecuencia

del autogobierno será la aparición de un ámbito de jurisdicción privativa, la corporativa, donde los denominados tribunales de honor serán encargados de preservar «un submundo ideológico encerrado en categorías anacrónicas de honor, dignidad, jerarquía, caballerosidad y rencillas burocráticas nada edificantes» (pág. 330).

El segundo apartado se ocupa de la acción del corporativismo en el marco de la quiebra social e ideológica del liberalismo evidenciada en la época. A este respecto señala con acierto nuestro autor que, aun cuando habitualmente los grupos profesionales incardinan las reflexiones sobre el propio origen profesional en una supuesta continuidad con lo que de positivo pudieran tener las viejas corporaciones anteriores al liberalismo, en realidad su preponderancia del momento implicaba más bien una manifestación de la crisis del Estado Liberal, contra cuyas estructuras político-jurídicas de representación dirigían sus diatribas. En definitiva, creemos que en el planteamiento de estos grupos profesionales subyace una concepción antigualitaria de la sociedad (por tanto, negadora de principios básicos tanto del liberalismo como de la democracia), en la que la integración del individuo en uno u otro grupo social determina una distinta posición en el Estado, lo que plantea una identificación absoluta de la sociedad con sus núcleos de interés constitutivos, en una flagrante confusión entre interés público y privado.

Como consecuencia de la concepción indicada, puede detectarse en estos grupos profesionales una «obsesión por aislar de toda determinación política, y hasta social, un ámbito de competencias, derechos, deberes y autogobierno privativos del grupo» (pág. 340), lo que provoca la existencia de intensas relaciones entre poder corporativo y vida política, a cuyo examen se destina el tercer apartado. En él se analizan minuciosamente las principales manifestaciones del irredentismo profesional de la época, cuyas acciones se centraron en torno a dos cuestiones: por una parte, una oposición frontal a cualquier intento de reforma de la legislación relacionada con los distintos grupos profesionales (generalizada en todos ellos, pero acentuada en

el caso de aquéllos en que el ejercicio liberal de la profesión predominaba en la organización corporativa); por otra, una continuada presión sobre la economía del Estado (esta acción más enérgica en los grupos y carreras burocráticas, que, en palabras del autor, «iniciaron a partir de la etapa económica inflacionista abierta en 1914 un auténtico cerco sobre los presupuestos estatales»).

Entre las controversias corporativas reseñadas por VILLACORTA cabe destacar la creación de la *Unión Médica Nacional* y las expectativas médicas suscitadas en 1914; las nuevas frustraciones del reformismo notarial y jurídico; la movilización de los funcionarios de Hacienda en 1914; las reivindicaciones del magisterio primario y de los auxiliares de Universidad con motivo de la discusión de los presupuestos del Estado para 1915; las asambleas de catedráticos de Universidad, a propósito de la reestructuración del profesorado auxiliar; el trámite legislativo en 1917 de la denominada Ley de Autorizaciones (que permitía la reorganización de servicios administrativos por los distintos departamentos ministeriales mediante decreto, previo dictamen parlamentario); la creación de las *Juntas Militares de Defensa* en el ejército; la eclosión del movimiento *juntista* entre los funcionarios civiles y la crisis de marzo de 1918; la discusión parlamentaria del Proyecto de Ley de Funcionarios; las reformas en materia educativa, que incluían la creación del Instituto-Escuela, vinculado a la Institución Libre de Enseñanza; las consecuencias de la epidemia gripal de 1917-1918 sobre el precio de los medicamentos y las renovadas reivindicaciones médicas y farmacéuticas; la implantación de las nuevas plantillas derivadas de la *fórmula económica* propuesta por el Gobierno; la reforma de los servicios sanitarios, las asambleas médicas y los brotes de sindicalismo profesional; la polémica tramitación de los presupuestos para 1920-1921; el movimiento funcional y la huelga de Hacienda; la oposición de la *Unión Judicial* a los proyectos reformadores en Gracia y Justicia; la creación de un sindicato farmacéutico patronal, que, con métodos de sindicato único, había desarrollado una intensa acción *sindicalista*; los conflictos suscitados por la aplicación a las farmacias de los preceptos legales sobre horarios mercantiles y el caso de

las *recetas-camelo* (un diputado había prescrito, solicitado y pagado personalmente en un buen número de farmacias de Madrid y Barcelona la realización de preparados inexistentes y con nombres ridículos, al efecto de presentar una interpelación en las Cortes sobre la política del sector, lo que tuvo amplia repercusión pública y motivó el ejercicio de la acción penal por parte del ministerio fiscal contra diecisiete farmacéuticos); la nueva polémica ocasionada en el trámite de la Ley de presupuestos de 1922-1923, que generó el denominado agravio de las plantillas y la huelga de Correos de 1922; el estado de opinión corporativa favorable hacia la *nacionalización* o *socialización* de las funciones profesionales, en especial las sanitarias; y, finalmente, las pugnas por el control del servicio telefónico, con el particular protagonismo del cuerpo de funcionarios de telégrafos.

El último apartado se dedica a estudiar la situación en la estructura social de estos grupos profesionales, que, a juicio del autor, «pueden emplazarse con toda propiedad dentro de aquellas clases medias españolas escasamente tocadas por el espíritu modernizador del desarrollo capitalista» (pág. 504). La mentalidad de estos grupos, posiblemente situados en una posición intermedia desde un punto de vista económico, les hacía autoconsiderarse fuera del conflicto social entre capitalismo y proletariado, pero su estructuración «propendía hacia un modelo de organización regido por principios de encuadramiento colectivo, disciplina rígida y jerarquización social muy fácilmente susceptible de ser utilizado (...) como un instrumento de confrontación de amplio marco, frente a todo intento de trastocación de los viejos módulos de jerarquización social burguesa» (pág. 505).

V

Queremos añadir, por último, que la obra se cierra con un minucioso índice de nombres y con una abundante enumeración de las fuentes y la bibliografía empleada, constituidas (lo señalamos para dar una idea al lector) por la *Gaceta*, los *Dia-*

rios de Sesiones de las Cortes (Congreso y Senado), archivos, estadísticas, censos, anuarios, alrededor de cincuenta revistas corporativas y más de trescientas referencias bibliográficas. En suma, una obra ingente, que hemos traído aquí, además de por su enorme calidad, por lo que tiene de pionera en una modalidad de análisis en el que se estudian determinados grupos profesionales, caracterizados por su particular relevancia, en sus relaciones con la sociedad civil y la organización estatal, de los que respectivamente reciben sus efectivos y la delimitación del marco general de sus actividades, pero sobre los que a su vez ejercen una poderosa y constante influencia, a la cual creemos que, sin embargo, no le ha sido prestada todavía la atención necesaria.