

FUNDAMENTOS LEGALES DE NUESTRA PRIMERA ENSEÑANZA, PREVIOS A LA LEY MOYANO

Por RICARDO ARANDA FERNÁNDEZ

La facultad legislativa en manos de los órganos administrativos del Estado es muy reciente. Hasta el primer cuarto del siglo XIX fueron los maestros, mediante sus asociaciones de carácter gremial, y el Consejo de Castilla, que apenas hacía más que refrendar los acuerdos de las asociaciones, los principales conductores de la legislación.

De las disposiciones aisladas y particulares de tales asociaciones se pasa, poco a poco, a la legislación de carácter general, representada en su más amplia extensión por el Reglamento de 1821, que regula la enseñanza en todos sus órdenes, y por el Plan y Reglamento de Escuelas de 1825, que se refiere a toda la enseñanza primaria y nada más que a la enseñanza primaria.

Este Plan y Reglamento consta de 207 artículos, distribuidos en XIX títulos. Fue muy elogiado y se ha asegurado que en la fecha de su publicación no había en ninguna de las naciones de Europa otro no sólo que lo aventajase, sino que ni le igualase siquiera.

Encarga de la dirección y gobierno de las escuelas:

a) Al Consejo Real.

b) A la Junta superior, encargada de la ejecución y cumplimiento del Plan en todas las escuelas del Reino, sobre las que ejercía superior autoridad, inspección y vigilancia: promoviendo la dotación de las mismas, estimulando para que ningún pueblo careciese de la primera enseñanza y para que los maestros y pasantes no yacieran en la pobreza y envilecimiento, encargándose de que la impresión de los libros de enseñanza fuera proporcio-

nada, correcta y exacta; de examinar los proyectos, memorias y métodos; de resolver las dudas que ocurrían a las Juntas de capital y tomar razón de los títulos expedidos por el Consejo, así como de tomar cuenta de los exámenes y provisiones que hicieran las Juntas de capital.

c) A las Juntas de capital de provincia, encargadas de: inspeccionar y vigilar todas las escuelas de la misma, para lo que nombraban un visitador; celebrar exámenes y oposiciones, nombrar las censuras, expedir las certificaciones a los aprobados y promover cuanto condujera a la más religiosa y esmerada enseñanza.

d) A las Juntas de pueblo, que tenían el deber de visitar las escuelas cada dos meses, procurar el puntual pago de maestros y pasantes, vigilar la conducta de unos y otros, procurar el exacto cumplimiento de la ley y la mejora de los locales y del material de enseñanza, etc.

Clasifica las escuelas del siguiente modo:

a) *De primera clase.*—Las de los diez cuarteles de Madrid, incluyendo en este número las dos gratuitas de Padres Escolapios y las de todas las capitales del Reino.

b) *De segunda clase.*—Las de los barrios de Madrid y de las de capitales de provincia, las de las ciudades villas cabezas de partido y las de todos los pueblos que lleguen a mil vecinos.

c) *De tercera clase.*—Las de los pueblos que cuenten de quinientos a mil vecinos.

d) *De cuarta clase.*—Las de los pueblos que tienen de cincuenta a quinientos vecinos.

Exige para el ejercicio en una escuela el título obtenido mediante examen y justificación de práctica. Y para desempeñar una escuela de primera o segunda categoría, oposición rigurosa, cuyas vacantes se anunciaban por un plazo de tres meses y cuyos exámenes se hacían ante las Juntas de capital.

Establece la inamovilidad del maestro, a no ser por justas y graves causas justificadas ante la jerarquía competente, en virtud de expediente, y el derecho al traslado de una escuela a otra de la misma clase, sin necesidad de una nueva oposición ni examen.

Se ocupa también:

— Del establecimiento en la Corte y capitales de provincia de academias literarias de primera educación.

— De las jubilaciones de los maestros.

- Del material y libros de enseñanza.
- Del método.
- Del modo de enseñar a escribir a los niños.
- De los exámenes particulares y públicos.
- De los premios y castigos.
- De la admisión de los niños a las escuelas.

Pero el Plan no se llevó a efecto, sus disposiciones no fueron cumplidas, las Juntas no se nombraron. Sólo la división de escuelas y el exigir título a los maestros tuvieron verdadera vida, aunque no con gran rigor.

Otro paso importante lo da en 1834 el ministro de Fomento, don José Moscoso de Altamira, conde de Fontao. Mediante decreto nombró una comisión que había de ocuparse de formar un plan general de instrucción primaria e indicó en el mismo las reformas que era preciso hacer para elevarla a un alto grado de prosperidad.

Algunas palabras del decreto: «Y es mi voluntad que la comisión se ocupe con preferencia, como del objeto más interesante y urgente de sus tareas, de todo lo que convenga para restablecer en esta Corte las escuelas de enseñanza mutua lancasteriana y, sobre todo, de una normal en que se instruyan los profesores de las provincias, que deben generalizar en ellas tan benéfico método por los medios que me propondréis con este objeto...»

La comisión trabajó con celo, y el 21 de octubre de aquel mismo año propuso la instrucción para el régimen y gobierno de las escuelas de primeras letras del Reino. En ella se establecían comisiones de provincia, de partido y de pueblo; se creaban comisiones especiales de exámenes y se mandaba formar una estadística general de la Instrucción primaria en todo el Reino.

En 1836 se presentó al Gobierno el proyecto de Ley sobre Instrucción Primaria, y, a consecuencia del pronunciamiento de La Granja, no se llevó a la práctica.

En 1837 se presentó a las Cortes constituyentes y únicamente se imprimió el dictamen de la comisión, siendo una fortuna el que no se aprobase el proyecto de Ley, pues, entre otras modificaciones, se suprimían en él las comisiones, dejándose las escuelas a merced de los Ayuntamientos.

En 1838 obtuvo la sanción real este proyecto con el nombre de Plan de Instrucción Primaria y con carácter provisional. Se halla dividido en XXI títulos y 39 artículos.

Esta ley de 21 de julio de 1838 encerraba grandes elementos para la mejora de la instrucción primaria. Sin embargo, salió de las Cortes empeorada, ya que en ellas se suprimieron dos artículos muy importantes del proyecto: en uno se declaraba la obligación que tienen los padres de mandar a sus hijos a la escuela y se autorizaba al Gobierno para emplear medios de coacción; en el otro se establecía que hubiese de consignarse siempre en el presupuesto del Estado una cantidad alzada para fomento del ramo.

Esta ley provisional:

— Dice que la enseñanza será pública y privada; divide la primera en elemental y superior, a diferencia del Reglamento del año 1825, que había dividido las escuelas en cuatro clases.

— Sus artículos 11 y 12 marcan ya la existencia de las escuelas normales.

— Señala en su título III los requisitos para ejercer el cargo de maestro.

— Confiere a los Ayuntamientos el nombramiento de los maestros.

— Niega el derecho de dar privadamente la instrucción primaria sin haber obtenido el título de maestro.

— Se ocupa de los deberes de los padres de familia o personas de quienes dependan los niños.

— Encomienda la dirección y régimen de la instrucción primaria al ministro de la Gobernación y a las comisiones provinciales y locales.

— Trata en los restantes capítulos de las escuelas de niños, de las de párvulos y adultos y de las reales escuelas gratuitas de Madrid.

Para ampliarla e interpretarla se dictaron posteriormente varias disposiciones. Algunas de las más importantes:

— La real orden de 28 de agosto de 1838, para plantear aquella Ley en todos los pueblos de la Península.

— El Reglamento de las Escuelas Públicas de Instrucción Primaria Elemental de 26 de noviembre de 1938. Algunos de sus proyectos son interesantísimos, porque señalan los deberes de los maestros en la escuela y el régimen educador dentro de la misma.

— La real orden de 1 de enero de 1839 se refería a la ejecución de la Ley por parte de los Ayuntamientos, que desatendían sus obligaciones, rebajaban el sueldo de los maestros y colocaban en las escuelas a sus protegidos, aunque no tuviesen título.

— El 17 de octubre de 1839 apareció el Reglamento de exámenes para la expedición de títulos.

— La real orden de 15 de octubre de 1843 publicó un Reglamento orgánico para las escuelas normales de instrucción primaria.

A pesar de esta actividad, la instrucción primaria no adelantó gran cosa durante aquellos primeros años. Puede decirse que hasta el año 1844 la ley de 21 de julio de 1838 no fue una verdad. Sólo desde entonces empezó la instrucción primaria a recibir un impulso fuerte y vigoroso, verificándose en ella grandes y no interrumpidas mejoras.

Sin embargo, la época anterior no fue perdida. Durante aquellos años de revuelta logró el Gobierno realizar un trabajo importante y de grandes consecuencias, que le colocó en situación de poner mano a la reforma con gran aprovechamiento, luego que llegó el instante favorable de emprenderla.

Disposiciones adoptadas desde 1843 para mejorar la instrucción primaria: la circular de 14 de marzo de 1844 indicaba en su preámbulo el mal que hasta entonces había aquejado a la instrucción primaria, presentando las razones del remedio que se mandaba aplicar. Decía:

«Entre las varias causas que han podido influir en esto (el atraso de las escuelas), es sin duda el principal el abandono de muchos Ayuntamientos. Mientras ha regido la ley de 3 de febrero no podía el Gobierno ejercer sobre estas corporaciones aquella benéfica acción que compele a hacer el bien; pero, planteada la ley de 14 de julio de 1840, las cosas tienen que variar de aspecto... El título II del Plan provisional de 21 de julio de 1838 señala clara y terminantemente los pueblos donde debe haber escuelas y de qué clase han de ser, fijando además las retribuciones de los maestros. El artículo 90 de la Ley de Ayuntamientos incluye entre los gastos obligatorios de estas corporaciones los que ocasione la instrucción pública, según determinen las leyes. El artículo 97 de la misma da al Gobierno o al Jefe político, en sus respectivos casos, la facultad de aumentar los presupuestos en la

parte de gastos obligatorios. He aquí, pues, reunida la obligación de los Ayuntamientos a la facultad del Gobierno para hacer que esta obligación se cumpla, y no cabe ya tolerancia en la falta de obediencia a lo que está terminantemente prevenido.»

En este preámbulo se ve, pues, que empezaba una nueva era para la instrucción primaria, era en que el Gobierno se proponía emprender la reforma del ramo con mano firme, siguiendo el camino que le trazaba la Ley, la cual empezó desde entonces a ser una realidad, y usando sin titubear, aunque con prudencia, de los medios que su nueva posición le suministraba.

En la circular de que nos estamos ocupando se mandó:

— Que las comisiones provinciales se reuniesen mayor número de veces.

— Que formasen listas de todos los pueblos o distritos que hubiesen de tener escuela.

— Que señalasen a cada uno, según su posibilidad, las sumas que había de emplear en la dotación del maestro y sostén del establecimiento.

— Que pasasen nota de estas sumas al Jefe político, para que, al aprobar el presupuesto de la respectiva municipalidad, las incluyese en él, cuidando después de hacerlas efectivas.

— Y de que las escuelas se planteasen, a cuyo efecto daría cuenta al Gobierno, en épocas determinadas, de todo lo que hubiere hecho y adelantado en el particular.

La real orden de 25 de abril de 1844 mandó que la enseñanza de la ortografía fuese uniforme en todas las escuelas, siguiendo exclusivamente la prescrita por la Academia española, único juez competente y legislador en la materia.

La ley de 8 de abril de 1845 facultó a los gobernadores para que, además de presidir las comisiones superiores, ejercieran todas aquellas atribuciones que les competían sobre los establecimientos públicos de toda especie.

Hasta fines del año 1847 no se tomó respecto de la instrucción primaria ninguna nueva resolución de gran trascendencia, limitándose el Gobierno a la aplicación constante de la circular de 14 de marzo de 1844.

La educación popular iba en progreso, pero sus mejoras no eran tan rápidas como se deseaba. El real decreto de 23 de sep-

tiembre de 1847 le dio mayor impulso y, como ampliación de la ley del 38, formó una de las bases fundamentales del sistema de instrucción primaria.

Su objeto principal fue señalar una regla para fijar las dotaciones de los maestros, regla de que carecía la circular de 14 de marzo, y cuya falta paralizaba los buenos resultados.

El real decreto de 23 de septiembre de 1847 tenía otras disposiciones muy útiles para la mejora de la educación del pueblo. Con él se cumplían todas las promesas de la Ley y fue recibido con aplauso de los interesados.

Pero algo faltaba todavía para que la instrucción primaria recibiese el impulso constante que necesitaba y para que las medidas dictadas en su favor no quedasen reducidas a meros e ineficaces proyectos. Esta necesidad la satisfizo el real decreto de 30 de marzo de 1849 creando los inspectores, cuya institución ha sido en todas partes la que mayor impulso ha dado a la instrucción primaria en Europa, y era preciso introducirla entre nosotros si se habían de alcanzar las mismas ventajas en punto de tanto interés para las naciones cultas.

El decreto de 30 de marzo estableció, pues, una inspección para cada provincia, número a la verdad insuficiente, pero bastante para dar a conocer las ventajas de la institución, remediar muchos males, promover infinitas mejoras y convencer de la necesidad que habría después de aumentarlos.

Pero los inspectores de provincia, dejados a su propio impulso y sin otra inspección que los vigilase a ellos mismos, hubieran caído también en la inercia, no cumpliendo tal vez con los deberes que se les imponían. Esta fue la razón que hubo para crear los inspectores generales, que, ya viajando por las provincias, ya formando en el Ministerio una comisión consultiva o auxiliar, pudieran prestar eminentísimos servicios.

Otras disposiciones anteriores a la ley de 9 de septiembre de 1857, Ley Moyano, fueron:

— Real orden de 25 de agosto de 1835, que abolió en todos los colegios y casas de educación el castigo de los azotes y cualquier otro que pudiera causar lesión en los miembros.

— El decreto de las Cortes de 25 de enero de 1837 restableció otro de 17 de agosto de 1813 que hacía igual prohibición que la anterior real orden.

— Real decreto de 15 de mayo de 1849. Fue autorizado por Bravo Murillo y aprobó el Reglamento de las escuelas normales de instrucción primaria.

— Real orden de 9 de septiembre de 1850. Aprobó el Reglamento para la Escuela Normal Central de Instrucción Primaria.

— Ley de 9 de julio de 1855. Incompatibilidades. Declaraba incompatibles los cargos de profesor numerario y auxiliar y el percibo de sueldo y gratificación con que respectivamente estaban dotados.

— Real orden de 24 de julio de 1856. Dictó reglas para la resolución de expedientes, pidiendo auxilio o subvención del presupuesto general para la construcción de locales de escuelas y compra de menaje.

RICARDO ARANDA FERNÁNDEZ