

La organización administrativa de la primera enseñanza decimonónica (1825-1930)

JOSE DANIEL REBOREDO OLIVENZA*

El presente estudio sobre la organización administrativa de la primera enseñanza en España y en Alava es el resultado de un esfuerzo destinado a la reconsideración de una premisa histórica fundamental sobre el sistema educativo de ambos ámbitos geográficos y sobre su evolución, esencialmente normativa y teórica, a lo largo de los más de cien años comprendidos entre 1.825 y 1.930.

Esta «parcela» histórica, que engloba gran parte de los siglos XIX y XX, nos sirve para reflejar un aspecto, más o menos importante, de la sociedad española y alavesa de la época.

Por el reflejo que la legislación del país tuvo en la provincia, gran parte del artículo hace referencia a medidas legislativas generales del mismo que fueron aplicadas directamente en Alava, al igual que en Guipúzcoa y Vizcaya. Se nos plantean dos dificultades en el tratamiento del tema: la aridez del aspecto normativo en que se basa esta reflexión histórica(1) y la “simbiosis diferenciada” entre España y Alava(2). Lo legislativo adquiere una dimensión que no podemos evitar ya que no existen estudios de este tipo, ni locales ni nacionales. Por ello autores como Castro Harrison, J., García Hoz, V., Gutiérrez Zuluaga, I., Hernández Ruiz, S., Medici, A., Planchar, E.(3), etc. se convierten en importantes aunque su visión del tema es mucho más general y dispersa que el que a nosotros nos ocupa.

(1) Toda la cuestión legislativa esta basada en BALLESTEROS, F.: *Nociones de Legislación de Primera Enseñanza*. Málaga, 1.912; VIDAL PARERA, A.: *Curso de Legislación Escolar*. Granada, 1.912; Colección de Reales Decretos, Ordenes y Reglamentos relativos a la instrucción primaria, elemental y superior desde la Ley de 21 de julio de 1.838. Madrid, 1.850; Colección de Decretos referentes a instrucción pública. Madrid, 1.892; *Gaceta de Madrid y Boletín Oficial de Instrucción Pública*.

(2) Para todo lo relacionado con la cultura ya la enseñanza en la provincia de Alava véase REBOREDO OLIVENZA, J.D.: *El Ateneo Científico, Literario y Artístico de Vitoria (1.866-1.900)*. Vitoria, 1.989; *El Colegio de Abogados de Vitoria y la cultura alavesa del siglo XIX y parte del XX*, en *El Colegio de Abogados de Alava (150 años de historia)*. Vitoria, 1.989 y *Escuelas y maestros en Alava. Un siglo de formación intelectual de los docentes alaveses (1.830-1.930)*. San Sebastián, 1.992.

(3) CASTRO HARRISON, J.: *Administración y planteamiento integral de la educación*. Bogotá, 1.960; GARCIA HOZ, V.: *El concepto de escuela y de maestro en la educación*

* Historiador

Para coordinar el funcionamiento, organización, inspección y dirección de las escuelas alavesas se creó, en 1827, una Junta Superior de Escuelas Públicas de Alava compuesta por el diputado general (en 1827 detentaba este cargo Valentín Verástegui); un eclesiástico nombrado por el Obispo; tres maestros, uno de los cuales ejercía la función de Visitador y un secretario que normalmente era el de la Corporación provincial. Además de las funciones mencionadas se encargaba de celebrar los exámenes, expedir certificaciones a los alumnos aprobados, presionar a los municipios para mejorar las condiciones de la enseñanza en las escuelas, preocuparse de la confección de silabarios y libros, ordenar a los ayuntamientos las sanciones de los maestros que no cumplieran con su deber, mantener contacto con la Inspección de Primera Enseñanza nacional y de la provincia, etc.

De la citada Junta dependían las denominadas de Pueblo, existentes en la ciudad y en los pueblos, formadas por el alcalde, uno o más curas párrocos nombrados por la Junta, el regidor preeminente y el procurador síndico del municipio correspondiente. Cuando por la unión de varios pueblos había más de un ayuntamiento la Junta la integraban el alcalde a cuya jurisdicción correspondía el lugar donde estaba la escuela, un individuo de cada uno de los pueblos agrupados y uno o más curas párrocos nombrados por la misma. Finalmente, en los lugares donde había escuela pero no municipio se componía de los regidores y del cura párroco. La finalidad última de las Juntas de Pueblo era la de ayudar a los ayuntamientos en las labores de vigilancia y administración inherentes a la instrucción primaria. A esta se añadían la visita mensual a las escuelas de la Junta en pleno y cada semana la de un miembro designado para ello, preocuparse de que se pagase puntualmente a los maestros los sueldos que tenían asignados, pedir dinero a los municipios para cubrir las necesidades de menaje y material, fomentar la creación de escuelas de mujeres para instruir a niños menores de seis años, atender las quejas de los maestros o de los municipios actuando en consecuencia, informar a la Junta Superior, etc.

Bajo la tutela de estos organismos se encontraban los maestros y los pasantes. Los primeros accedían, a partir de entonces, a las escuelas de primera y segunda clase mediante oposición y a las restantes de la provincia previa presentación del título académico. Las oposiciones se celebraban en las Corporaciones municipales de las que dependía la escuela y para acceder a ellas los aspirantes debían presentar la partida de bautismo legalizada, certificaciones de buen comportamiento, ideología política y responsabilidad realizadas por el alcalde y el cura párroco del lugar de procedencia, un escrito realizado con cuidado y un Memorial relacionado con la enseñanza(4).

1. PRIMERA ETAPA: PLANES DE ESCUELAS DE 1825 (NACIONAL) Y DE 1827 (PROVINCIAL).

personalizada, en *Educadores*, 58, Madrid, 1.970; GUTIERREZ ZULUAGA, I.: Historia de la Educación. Madrid, 1.969; HERNANDEZ RUIZ, S, y otros: La escuela unitaria. Guatemala, 1.961; MEDICI, A.: La escuela y el niño. Barcelona, 1.961; PLANCHARD, E.: La Pedagogía Contemporánea. Madrid, 1.969; etc.

(4) *Plan de Escuelas Primeras Letras acomodado a los de esta M.N. y M.L. Provincia de Alava*, 25-V-1.827, capítulos X y XI, artículos 128 a 139.

**2. SEGUNDA
ETAPA: LEY DE 21
DE JULIO DE 1838,
REGLAMENTO DE
18 DE ABRIL DE
1839 Y MEDIDAS
COMPLEMENTARIAS.**

Once años después del Plan Provincial de Escuelas, la Ley General de Instrucción Primaria de 21 de julio de 1838, en su título VII (5), tocaba el tema de las Comisiones Superiores de Instrucción Primaria que debían crearse en todas las capitales de provincia y que equivalían a la Superior señalada en el Plan de 1827. Las personas que las integraban no eran los mismos que en la anterior, puesto que la presidía el Jefe Político de la provincia (preludio de la figura del gobernador) y la componían además un miembro de la Diputación, un eclesiástico y dos personas propuestas por la Corporación provincial y elegidas por el mencionado Jefe Político. Las funciones de la Comisión se especificaban claramente, por primera vez, en esta Ley. Cuidaba de la creación de escuelas en los pueblos que debían tenerlas; formaba los distritos de escuelas; vigilaba el funcionamiento de éstas; sancionaba a los maestros que no cumplían con su deber; reunía las escuelas de uno o varios pueblos bajo la inspección de las Comisiones locales respectivas; proponía, adoptándola cuando se autorizaba, medidas de mejora de la enseñanza y de los reglamentos utilizados; nombraba los miembros de las Comisiones de exámenes; confeccionaba una estadística anual de las escuelas de la provincia y utilizaba los fondos destinadas a la enseñanza para este fin.

Al margen de ellas, especificaba la Ley la existencia de Comisiones locales en todos los pueblos donde hubiera escuelas. Los miembros de las mismas variaban con respecto a lo estipulado en 1827 puesto que al alcalde, cura párroco y regidor municipal se sumaban otras dos personas, designadas por el ayuntamiento en cuestión, que, en cierta medida, sustituían a la figura del procurador síndico que desaparecía de ellas. Aunque las funciones de estas Comisiones eran muy similares, es interesante señalar las que determinaba la Ley de 1838: vigilancia de los maestros, propuestas de creación de nuevas escuelas a la Comisión provincial o a la superior y medios para mantenerlas y cuidado de que el dinero concedido para la enseñanza se empleara en aquéllas para lo que se estipuló de antemano.

A pesar del precedente sentado por los Planes de 1825 y 1827 creando las Juntas de capital y de pueblo, las Comisiones Superiores provinciales y locales fueron establecidas por la Ley de 1838 y reglamentadas por el Reglamento de 18 de abril de 1839. Este decía de las primeras que estaban "encargadas de la ejecución y puntual cumplimiento de las leyes, reales decretos y órdenes relativas a la instrucción primaria, cuidando de la observancia del reglamento de escuelas y demás providencias emanadas del Gobierno de S.M. y de la dirección general de estudios" (art. 2); y de las segundas que tenían "por objeto principal la inmediata inspección y vigilancia de las escuelas públicas elementales y superiores de instrucción primaria en los pueblos de su residencia" (art. 29) y estarían encargadas "en los respectivos pueblos de la obser-

(5) *Ley General de Instrucción Primaria de 21 de julio de 1.838*, título VII, artículos 27 a 34.

vancia y puntual cumplimiento del plan provisional, reglamento de escuelas y demás reales decretos, órdenes y disposiciones relativas a la primera enseñanza que reciben de la superioridad por medio de las comisiones superiores de provincia, de quienes dependen inmediatamente, y las particulares que las mismas comisiones superiores les dieren" (art. 37).

El fin último y la relación entre ambos tipos de Comisiones aparece señalado con precisión en el Preámbulo de este Reglamento confeccionado por el Ministro de la Gobernación del Gobierno presidido por Evaristo Pérez de Castro (9 de diciembre de 1838 a 20 de julio de 1840), A. Hompanera de Cos.

"Se han formado en los principales Estados de Europa comisiones análogas a las que establece el plan provisional de instrucción primaria: comisión local, donde quiera que hay una escuela primaria elemental completa, para que pueda cuidar de esta escuela sin grande esfuerzo y sin perderla de vista; y comisión superior especial, que cuida en general de todas las escuelas de la provincia, con quien se entiendan y de quien dependan las comisiones locales; ni muy próxima ni muy distante de estas, y cuyos individuos, por su posición social, pueden ser superiores a la influencia del espíritu de pueblo, de partido o de familia, y personas acomodadas que tengan las luces y el tiempo necesario para el desempeño de sus funciones"

La composición de las Comisiones era la especificada en la Ley del año anterior con la salvedad de que concedía mayor importancia al cargo de secretario que en las provinciales debía detentar el del Gobierno civil o un vocal de las mismas y en las locales el del municipio correspondiente o un oficial del mismo.

Finalmente, en cuanto a las funciones y atribuciones de estos organismos cabe reseñar que también eran las señaladas en la Ley de 1838 (conservar las escuelas existentes, crear otras nuevas, controlar la asistencia de los niños a las mismas, conseguir buenos maestros y pagarles puntualmente y, en definitiva, obtener fondos para que el sistema educativo funcionase adecuadamente).

Poco tiempo después, el 12 de febrero de 1840, se publicó una Real Orden dictando varias medidas para uniformar y mejorar la instrucción primaria en las que participaban directamente las Comisiones provinciales. Desde que en 1812 se proclamó la necesidad de la "instrucción pública", continuándose -con los parones inherentes a las reacciones absolutistas- en 1820-1823 y en 1833, se notaba la ausencia de estadísticas y datos numéricos que facilitaran el conocimiento de la situación de la enseñanza primaria española. Para intentar solucionar esto se confeccionaron las Circulares de 28 de diciembre de 1835 y 7 de agosto de 1837 y la mencionada Real Orden, mediante la cual se obligaba a las Comisiones provinciales a mandar mensualmente relaciones, en las que constara la situación de las escuelas de sus provincias respectivas, a la Dirección General de Estudios la cual remitiría cada trimestre al Ministerio de la Gobernación del que dependía un informe de cada

demarcación provincial. De esta forma se podría confeccionar una estadística general de las escuelas existentes en el país, fondos con que se mantenían, número de maestros y de alumnos y demás datos tocantes a esta cuestión. Con esta medida legislativa se clarificaba más el ámbito de acción de las Comisiones de instrucción primaria.

Como la aplicación de la Ley de 21 de julio de 1838 fue muy lenta y hubo múltiples resistencias de los municipios a cumplir con lo preceptuado en ella respecto al número de escuelas y a su mantenimiento, las Comisiones provinciales o superiores de instrucción primaria no dejaban de tener un ingente trabajo y unas atribuciones cada vez mayores para que el precepto legal aludido tuviera aplicación en todos los rincones de la nación. Los ayuntamientos, en muchas ocasiones a lo largo del siglo XIX, y en mayor medida en su primera mitad, dejaban de lado lo relacionado con la enseñanza primaria, esencialmente el aumento de escuelas y de dotaciones para los maestros, de sus correspondientes términos municipales. Poco antes de la "revolución" de 1840 y de la regencia del general Baldomero Espartero (12 de octubre de 1840 a 20 de noviembre de 1843) se aprobó la Ley de Ayuntamientos de 14 de julio de 1840, durante el segundo Gobierno presidido por Evaristo López de Castro (9 de diciembre de 1838 a 20 de julio de 1840), sexto desde la revolución liberal que cuajó en la Constitución de 1837, que facultó al Gobierno para obligar a las corporaciones locales a cumplir con lo estipulado en las leyes generales del país. El título segundo de la Ley de 1838 señalaba claramente los pueblos en los que debía haber escuelas, la clase de éstas y las dotaciones de los maestros. El artículo 90 de la Ley de Ayuntamientos incluía entre los gastos obligatorios de los pueblos los de instrucción pública, el 97 otorgaba al Gobierno o a los Jefes Políticos la facultad de aumentar los presupuestos de los pueblos en lo tocante a los gastos obligatorios y el 98 les autorizaba a cubrir estos gastos con impuestos extraordinarios. En estas disposiciones estaba la obligación municipal de cumplir lo señalado por la ley.

Por todo ello en 1844 se publicó la Circular de 14 de marzo, mediante la que se ordenaba a las Comisiones Superiores de instrucción primaria que se reunieran tres veces al mes -días 1, 10 y 20- en lugar de una como hasta entonces; que indicaran los pueblos de sus respectivas provincias obligados a mantener una escuela elemental completa de acuerdo con el artículo 7 de la Ley de 1838; que formaran distritos con las poblaciones de menos de 100 vecinos y crearan en ellos una escuela elemental completa, de acuerdo con lo señalado en el artículo 8 de la misma Ley; que manifestaran cuáles eran las poblaciones que no se podían agregar a ningún distrito y cuyos recursos sólo les permitían mantener una escuela elemental incompleta, según permitía el artículo 27; que confeccionaran listas con las categorías citadas y las mandaran, a través del Jefe Político provincial, al Gobierno; que estipularan la cantidad que cada pueblo debía aportar para dotar de forma adecuada su escuela transmitiéndoselo a éstos y al Jefe Político para que las tuviera presentes a la hora de ratificar los presupuestos municipales; que se encargasen de que se formaran las Comisiones locales; que hicieran una lista de los pueblos que debían tener escuela superior; etc.

A partir de entonces las Comisiones realizaron una labor más o menos importante, pero muy uniforme puesto que el engranaje de la instrucción pública española estaba prácticamente montado aunque su funcionamiento dejase mucho que desear.

La Ley de 9 de septiembre de 1857 articuló todo el sistema de enseñanza español de tal forma que su vigencia se mantuvo durante muchos años a pesar de que se confeccionaron otras medidas legislativas con posterioridad. Parte de la misma tocaba el tema de las Comisiones de instrucción primaria que pasaron a denominarse Juntas(6). Además de la modificación nominal se variaban los miembros de las mismas. Los de las provinciales pasaron a ser el gobernador provincial como presidente, un diputado provincial, un consejero provincial, un miembro de la Comisión Provincial de Estadística, un catedrático de Instituto, un individuo del ayuntamiento, un eclesiástico, el Inspector de escuelas de la provincia y dos o más padres de familia. A todos ellos se sumaba un secretario nombrado por el Gobierno entre los maestros superiores que tuvieran tres años de servicio como mínimo. Estas Juntas, "teóricamente al menos", informaban al Gobierno de lo señalado por la Ley, promovían mejoras de la enseñanza, cuidaban de los fondos destinados a la misma y comunicaban al Rector del Distrito Universitario y al Gobierno de las faltas y defectos del profesorado y de las escuelas. En cuanto a las Juntas locales, cuyo ámbito de influencia era el distrito municipal, las integraban el alcalde de cada población, un regidor, un eclesiástico y dos o más padres de familia; todos ellos nombrados por el gobernador de cada provincia. Sus atribuciones eran las mismas que las de las provinciales excepto el campo de su aplicación que en este caso se reducía considerablemente.

Desde entonces la formación de las Juntas, sobre todo de las locales que eran más difíciles de constituir, se regularizó de tal forma que su funcionamiento anterior no se puede comparar con lo que a partir de 1857 se llevó a cabo en esta parcela de la instrucción primaria. Esto no quiere decir que no adolecieran de graves defectos que, en última instancia, perjudicaban al profesorado. En Alava cabe destacar la provincial y la local de la ciudad de Vitoria, quedando en un segundo plano las de los pueblos. Las noticias sobre ambas son muy tempranas en la provincia; la provincial (entonces superior) desde principios del siglo XIX y la local de Vitoria desde 1859, año en que la componían Domingo Martínez de Pisón (alcalde), Manuel de la Torre Ortiz (regidor municipal), Manuel Patricio de Orella (eclesiástico), Juan Francisco Pinillos, Inocencio García de Andoin y Eduardo Echevarría (padres de familia)(7). A partir de estos momentos se produjeron las renovaciones que establecía la ley(8).

3. TERCERA ETAPA: LA LEY MOYANO DE 9 DE SEPTIEMBRE DE 1857 Y LAS COMISIONES DE INSTRUCCION PRIMARIA.

(6) *Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1.857*, Sección IV, título II, Capítulo IV, artículos 281 a 292.

(7) A.M.V.: 37-17-18: Instalación de la Junta local de primera enseñanza-1.859

(8) Las mencionadas renovaciones se recogen en diversos documentos del *Archivo Municipal de Vitoria* que cronológicamente abarcan desde 1.867 hasta 1.915.

**4. CUARTA ETAPA:
LAS JUNTAS DE
INSTRUCCION Y
LA LEY DE 2 DE
JUNIO DE 1868.**

La Ley de 2 de junio de 1868 en su título II, capítulos I, II y III, especificó diferentes aspectos relativos a las Juntas de Instrucción de interés para su desenvolvimiento(9). Mediante la misma se creaba en Madrid una Junta Superior de Instrucción Primaria central de la que formaban parte el Ministro de Fomento, el Arzobispo de Toledo, dos Prelados residentes en la capital del país, dos Consejeros de Estado, dos miembros del Tribunal Supremo de Justicia, tres personas del Consejo de Instrucción Pública, el Director General de Instrucción Pública, tres individuos elegidos entre antiguos profesores, académicos y personas relacionadas con la enseñanza y un secretario procedente del Ministerio de Fomento.

De las Juntas provinciales se estipulaba claramente que debían componerlas doce personas que no eran las mismas que las de la Ley Moyano puesto que de los señalados en ésta sólo se mantenían el gobernador civil como presidente, un miembro de la diputación provincial y otro del ayuntamiento, dos padres de familia, un eclesiástico y un secretario. A ellos se añadían el Prelado diocesano o algún delegado suyo, un eclesiástico más, el alcalde del municipio y el fiscal de la Audiencia donde existiera ésta y si no el promotor fiscal designado por el gobernador provincial. Los nombramientos se realizaban por Real Orden del Ministerio de Fomento, obligándose a la Junta a reunirse dos veces al mes ordinariamente y extraordinariamente cuantas veces fuera preciso, así como a renovarse cada cuatro años. En cuanto a sus funciones también se introdujeron cambios quedando éstas reducidas a las siguientes: crear y clasificar las escuelas provinciales; participar en la confección y propuesta de los reglamentos de orden interno de los centros de primera enseñanza; confeccionar la estadística anual de instrucción primaria; vigilar, sancionar y recompensar a los maestros; designar éstos en los pueblos de menos de 500 habitantes; realizar los expedientes de concurso y mandar las propuestas a la Dirección General de Instrucción Pública; confeccionar un registro de maestros con las notas respectivas (religiosidad, puntualidad, movimiento de matrícula de los niños, resultado de los exámenes anuales, número de asistentes a las clases de adultos, informes de las Juntas locales, etc.); preocuparse del pago puntual a los profesionales de la enseñanza, etc.

La mencionada Ley aludía también a las Juntas locales que se formarían en los pueblos con una población de 500 a 2000 habitantes por el alcalde, el cura párroco, el síndico, un concejal designado por el municipio correspondiente y dos padres de familia nombrados por el gobernador provincial. En los pueblos que sobrepasaban los 2000 habitantes la composición era idéntica salvo el hecho de que los concejales pasaban a ser dos y los padres de familia tres. Es decir, éstas

(9) *Ley General de Instrucción de 2 de junio de 1.868*, título II (Del régimen y administración de la Instrucción Primaria), capítulo I (De la Junta Superior de Instrucción Primaria) (art. 57-59), capítulo II (De las juntas provinciales de Instrucción Primaria) (art. 60-70) y capítulo III (De las Juntas locales) (art. 71-74)

tenían dos miembros más que las primeras. En ambos casos había un secretario completando el plantel de las mismas. La diferenciación de las Juntas locales señalada pretendía articular en mayor medida su funcionamiento adecuándolas al tamaño de las poblaciones que representaban. Al igual que las provinciales se reunían dos veces al mes y se renovaban cada cuatro años. Respecto a la Ley de 1857 se produjeron cambios interesantes, ya reseñados, que pretendieron mejorarlas; y así se manifiesta también en sus atribuciones (inspección de las escuelas, confección de las listas de alumnos de éstas y de los padres que no llevaban a sus hijos a los centros de instrucción primaria, control de la inversión de los fondos destinados a la enseñanza y de los maestros, etc.).

Poco después varias disposiciones legislativas más completaban el cuadro de funciones de las Juntas ya que definieron éstas y su ámbito de actuación. Cabe destacar entre ellas las Ordenes de 8 de junio de 1868, 22 de marzo de 1869, 12 de octubre de 1869 y 25 de junio de 1870 disponiendo respectivamente que las diputaciones provinciales o los ayuntamientos asumieran las atribuciones de las Juntas provinciales respecto de los Institutos y Colegio de Internos; que éstas dependían directamente de las corporaciones provinciales independizándose de las Secciones de Fomento; que dependía de las diputaciones el nombramiento de los empleados supeditados a las mismas y que podían comunicarse las Juntas provinciales directamente con los municipios. A las medidas citadas debemos añadir las Ordenes de 15 de julio de 1870, 22 de julio de 1870, 13 de agosto de 1870, 27 de junio de 1872, 12 de noviembre de 1872, 20 de noviembre de 1872 y 30 de mayo de 1874 y la Real Orden de 9 de febrero de 1872.

Hasta el Real Decreto de 5 de agosto de 1874(10), publicado por el Ministro de Fomento, Eduardo Colmenares, que reorganizaba las Juntas provinciales y locales, no volvemos a encontrar otro importante punto de apoyo y desarrollo de las mismas. La mencionada reorganización afectaba esencialmente a su composición. Así las provinciales se compusieron, a partir de entonces, por el gobernador como presidente, un miembro de la Comisión provincial, otro del ayuntamiento de la capital de provincia, un eclesiástico y tres padres de familia. A ellos se añadían, como vocales natos, el vicepresidente de la Junta provincial de Estadística, el director del Instituto, el de la Normal de Maestros y los de otros establecimientos de enseñanza secundaria o superior mantenidos por los fondos provinciales, el Inspector de Primera Enseñanza y, finalmente, como secretario el elegido por el Gobierno de las ternas confeccionadas por las propias Juntas. Las Juntas locales las formaban el alcalde de la localidad, un regidor municipal, el cura párroco y tres padres de familia y existía la posibilidad de aumentar su número, a propuesta del alcalde,

**5. QUINTA ETAPA:
LOS REALES
DECRETOS DE 5 DE
AGOSTO DE 1874 Y
19 DE MARZO DE
1875 Y LA
DINAMICA HASTA
FINALES DEL
SIGLO XIX.**

(10) *Gaceta de Madrid* 6-VIII-1.874 y *Boletín Oficial de la Provincia de Alava* 19-VIII-1.874

en poblaciones de más de 10.000 habitantes. Las atribuciones para unas y otras eran las reseñadas por la Ley Moyano, el Reglamento de 20 de julio de 1859 y posteriores medidas legislativas de menor importancia. Como el citado decreto formaba parte de las disposiciones centrales contra las que se estaba reclamando en Madrid, por parte de las Corporaciones vascas, su aplicación se suspendió temporalmente en todo el País Vasco.

Poco tiempo después, unos siete meses aproximadamente, se publicó el Real Decreto de 19 de marzo de 1875 reorganizándolas en la dirección apuntada por la medida del año anterior, basándose en ambos preceptos esta faceta de la instrucción primaria.

Toda la legislación tocante a su mejora no era suficiente para que ésta se produjera. En la década de 1870 a 1880 se manifestó en mayor medida que en otros períodos del siglo XIX el mal funcionamiento de las Juntas, esencialmente de las locales, ocurriendo esto en todo el país, incluida la provincia de Alava. Lo que en estos años afloró con fuerza se inició tiempo atrás y así continuó, en mayor o menor medida, dependiendo de provincias y regiones de España, en los años siguientes a la mencionada década.

La prensa, nacional y local, recogía en sus páginas esta deplorable situación que siempre perjudicaba a los maestros. Decía *La Idea* en un artículo publicado el 17 de junio de 1872 lo siguiente:

“Difícil era, pero no imposible, la tarea que la ley señala a las Juntas locales llamándolas a promover la creación de escuelas y la asistencia de párvulos, niños y adultos; a cuidar del cumplimiento de las disposiciones legales; a estimular y proteger a los maestros en el ejercicio de sus importantes funciones; a interesar a los padres, a la familia y a la sociedad en los progresos de la instrucción, y a remover, en fin, cuantos obstáculos puedan oponerse a la propagación de los primeros conocimientos ...

...¿Qué deben ser las Juntas locales? Ya lo hemos dicho: la salvaguardia, el centinela avanzado de las escuelas, la autoridad paternal del maestro.

¿Qué son las Juntas locales? Doloroso es confesarlo: la rémora de la enseñanza y los enemigos declarados del Magisterio.

Si se suprimieron escuelas, si no existen las que previene la ley, si se atropella a los maestros, si no se les paga, si se carece de recursos para facilitar la instrucción, si pesan, en fin, males sin cuento sobre la primera enseñanza, culpa es, salva alguna excepción, de tales corporaciones, que provocan o consienten tan deplorables perturbaciones, sin renunciar cargos que no saben o no pueden ejercer conforme con el objeto para que fueron establecidos” (11).

(11) *La Idea* 17-VI-1.872.

y *El Magisterio Español*, en sendos artículos de 5 de febrero y 5 de mayo de 1880, expresaba lo que a continuación aparece:

“Pero el remedio se hace necesario principalmente en las Juntas locales, pues por su censurable conducta padecen muchos Maestros contratiempos que perturban y producen disgustos que dañan los frutos de la enseñanza”

“El engranaje establecido, roto ya por la conducta de las Juntas de Instrucción pública, imposibilita el que se atienda a las necesidades de la Instrucción primaria, que reclama de una vez su regeneración y su reforma”(12)

Nueve años después, el 12 de enero de 1889, señalaba *El Anunciador Vitoriano* lo siguiente respecto a este tema:

“Parécenos que en éste como en otros muchos conceptos el Estado se fija más en la absorción de atribuciones y centralización absoluta que en el bien de los pueblos, y que el prurito de dejar la parte ancha del embudo para el que cobra y la estrecha para el que paga, continúa en este concepto como en otros muchos de la gobernación y administración de esta pobre España...

...Hasta ahora se ha demostrado que la Provincia de Alava marchaba a la cabeza de las provincias de España en concepto de instrucción en las primeras letras ¿sucederá en adelante? Lo dudamos. Hasta el año pasado, las Juntas provincial y local daban prudencialmente unas vacaciones de verano que permitieran a los profesores los días precisos para baños, y nada más; en estos pocos días no se podían desarrollar con intensidad las aficiones a la huelga en los muchachos, y no producían tan funestos resultados como producirá el actual sistema, si por desgracia continúa“(13)

Todos los años comprendidos entre los Reales Decretos de 1874 y 1875 y el comienzo del nuevo siglo transcurrieron en Alava, en lo tocante a las Juntas de Instrucción Pública, realizando éstas las actividades inherentes a las mismas pero de forma defectuosa, sobre todo las locales de los pueblos(14).

La situación no cambió durante el siglo XX a pesar de la confección del Real Decreto de 2 de septiembre de 1902 insistiendo en las obligaciones y funciones de las Juntas locales (sesiones mensuales, visitas mensuales cuyos resultados debían transmitirse a las provinciales, celebración y presidencia de exámenes anuales y reparto de premios, cuidado de la higiene y de la disciplina en las escuelas, control de la asistencia de los niños, apoyo, defensa y sanción de los maestros, etc.). Por ello la Junta provincial de Alava confeccionó en 1906 varias

6. SEXTA Y ULTIMA ETAPA: EL SIGLO XX Y LOS INTENTOS DE INSTRUMENTALIZACION Y ADECUACION DE LAS JUNTAS A LAS NECESIDADES EDUCATIVAS.

(12) *El Magisterio Español* 5-II y 5-V-1.880.

(13) *El Anunciador Vitoriano* 12-I-1.889.

(14) A.M.V.: 17-39: Libro de Actas de la Junta de Instrucción Pública (1.878-1.900).

Circulares(15) para forzar a las Juntas locales a cumplir las principales obligaciones que tenían señaladas. En muchos pueblos de la provincia la asistencia escolar era irregular y deficiente, no se celebraban exámenes anuales, las Juntas no controlaban las inversiones de dinero en material escolar ni se preocupaban de realizar cuentas anuales, los locales estaban en mal estado sin que se preocuparan de mejorarlos, no se cumplía lo estipulado por el Real Decreto de 26 de octubre de 1901 sobre el número de asignaturas obligatorias de las escuelas primarias, etc. La más importante de ellas fue la de 3 de mayo y en ella ordenaba su presidente y gobernador de Alava, Manuel Ruiz Diaz, a los alcaldes de los diferentes pueblos a dar a conocer esta Circular a los municipios y Juntas locales respectivas y a colocarla en lugares visibles de las escuelas y de los locales de las mencionadas Juntas.

La creación de la Junta Central de Primera Enseñanza y la reforma de las provinciales de instrucción pública exigieron, como consecuencia inmediata, la modificación y adecuación de las locales, complementarias de las anteriores. Para ello se publicó el Real Decreto de 7 de febrero de 1908(16) realizado por el Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes del segundo Gobierno de Antonio Maura (25 de enero de 1907 a 21 de octubre de 1909), Faustino Rodríguez San Pedro, que vino a completar el de 20 de diciembre de 1907. El mencionado Real Decreto dispuso que en cada uno de los ayuntamientos de España hubiera una Junta local de primera enseñanza encargada, en su respectiva jurisdicción, de la vigilancia y régimen administrativo de las escuelas primarias. En las capitales de provincia y pueblos de más de 1.000 habitantes los miembros de las mismas eran el alcalde, el Inspector de Sanidad, dos concejales municipales, el arquitecto municipal o el que designara la corporación municipal, el cura párroco, un maestro de escuela pública y otro de escuela privada, dos padres y dos madres de familia (12 personas y el secretario del municipio) y en las poblaciones de menos de 10.000 habitantes las componían el alcalde, dos concejales, el Inspector de Sanidad municipal, el cura párroco, un farmacéutico de la localidad, dos padres y dos madres de familia (10 personas y el secretario del ayuntamiento respectivo). Las primeras se dividían en dos secciones, una denominada "Protectora de la enseñanza" que se reunía cada dos meses y otra llamada "Sección de vigilancia" que celebraba una reunión al mes. Las segundas podían dividirse también en estas dos secciones si lo consideraban oportuno de forma mayoritaria. En todos los núcleos de población donde había escuelas primarias, públicas o privadas, nombraban las Juntas un delegado por cada mil habitantes, dos en las que tenían de dos mil a cuatro mil y tres cuando sobrepasaban esta cifra. La principal función de los mismos era la vigilancia de las escuelas. Cada cuatro años se renovaba la mitad de los vocales electivos de las Juntas

(15) La Libertad 8, 10 y 11-V-1.906

(16) Gaceta de Madrid 8-II-1.908, Boletín de la Institución Libre de Enseñanza 31-III-1.915 y A.M.V.: 40-4-5: Real Decreto disponiendo que en cada uno de los Ayuntamientos de España haya una Junta Local de Primera Enseñanza-1.908.

locales que podían ser reelegidos. Generalmente éstas se reunían en pleno para inaugurar el curso académico, para inaugurar nuevos locales de escuelas, para celebrar la fiesta escolar y cuando lo decidía la Provincial, el Inspector de Primera Enseñanza u otras "autoridades superiores". Las atribuciones y deberes de las Juntas iban desde velar por las inversiones de dinero en material hasta vigilar que los maestros cumplieran sus obligaciones y no se ausentaran injustificadamente, pasando por visitar las escuelas privadas controlando su estado, funcionamiento, etc. poniéndolo en conocimiento de las Provinciales; atender las reclamaciones de y contra los maestros; conceder permisos a éstos y exigirles, tanto a los propietarios como a los interinos, que cuando cesaran en sus cargos presentaran un inventario relacionando el material de la escuela; preocuparse de que en los presupuestos municipales se incluyesen las cantidades necesarias para reparación y conservación de los edificios de las escuelas y de las habitaciones de los maestros; gestionar la adquisición, en propiedad o arrendamiento, de los locales de las escuelas; fomentar la creación y desarrollo de los Museos escolares y Bibliotecas públicas, el establecimiento de Cajas escolares, cantinas, colonias de vacaciones, Asociaciones protectoras de la infancia y Misiones pedagógicas; controlar la asistencia de los niños a los centros de primera enseñanza; proponer cambios en el horario; anotar los traslados de matrícula de una escuela a otra investigando las causas; proponer al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes la creación de nuevas escuelas municipales no incluidas en lo señalado por la ley y hacer lo posible por ello y por la formación de distritos escolares; celebrar todos los años la fiesta escolar; premiar a los niños, padres y maestros; aceptar donaciones de objetos, material y útiles de enseñanza y procurar que ésta tuviera carácter "patriótico y religioso".

Con este Real Decreto entramos en lo que podemos denominar "fase moderna" de las Juntas locales de primera enseñanza, puesto que lo preceptuado en el mismo abarcaba todo el ámbito organizativo y de funcionamiento de las mismas.

El Municipio vitoriano, después de leer el Real Decreto en sesión de 14 de febrero, decidió designar a los nuevos componentes de la Junta local de la capital alavesa. Esta aplicación directa de la medida legislativa no se llevó a cabo con tanta rapidez en los diferentes pueblos donde su puesta en marcha fue muy desigual.

Cinco años después, en 1913, Antonio López Muñoz, Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes del primer Gobierno Romanones (15 de noviembre de 1912 a 25 de octubre de 1913), confeccionó un nuevo Real Decreto reorganizando las Juntas de Instrucción Pública del país que se publicó el 5 de mayo(17). El párrafo inicial de la exposición previa definía claramente la finalidad del Real Decreto:

(17) Gaceta de Madrid 13-V-1.913, Boletín Oficial del Ministerio de Instrucción Pública 16-V-1.913, Boletín Oficial de la Provincia de Alava 20-V-1.913, El Magisterio de Alava 21-V-1.913 y A.M.V.: 36-37-19; Reorganización de las Juntas Locales de Primera Enseñanza en virtud del Real Decreto de 5 de mayo de 1.913-1.913.

“El adjunto Decreto forma un breve Código de la Administración provincial y local de la primera enseñanza, que comprende por igual las Juntas provinciales y municipales, auxiliares eficaces de la Inspección y las Secciones administrativas, verdadera prolongación burocrática del Ministerio de Instrucción pública en provincias”.

La citada medida legislativa supuso un paso más en el camino, sobre todo teórico, de estos organismos, puesto que clarificó y perfeccionó el entramado básico de constitución y actuación de los mismos.

De las Juntas provinciales decía el artículo primero que tendrían a su cargo “el fomento y protección de la instrucción primaria en cada provincia y la propaganda y perfeccionamiento de la cultura y educación populares”. Se definía, concisa y llanamente, sus objetivos últimos a la par que para ello se dividían los miembros de las mismas en dos tipos de vocales: natos y electivos. De los primeros formaban parte el gobernador provincial (presidente), un catedrático de Universidad donde la hubiera (vicepresidente), el director del Instituto de segunda enseñanza en las capitales de provincia donde no existiera Universidad (vicepresidente), los Inspectores e Inspectoras de primera enseñanza residentes en la capital, el arquitecto provincial, el Inspector de Sanidad, y el director y la directora de las Normales de Maestros y Maestras. A estos se añadían como vocales natos, con voz y voto pero sin obligación de asistir a las sesiones de la Junta, el presidente de la Diputación y el alcalde del Municipio de la capital. El total sobrepasaba las ocho personas. En cuanto a los segundos debemos señalar que eran un eclesiástico, una persona de la Comisión provincial y otra del ayuntamiento, un oficial del Ejército de alta graduación, un miembro de la Cámara de Comercio, un maestro y una maestra de las escuelas públicas de la capital de la provincia, dos padres y dos madres y un secretario elegido entre los anteriores; es decir, once personas. Los vocales efectivos se renovaban cada cuatro años con posibilidad de reelección. Las funciones de las Juntas provinciales se orientaban en el Real Decreto de forma similar a la de otros anteriores centrándose en las siguientes: propuestas de reforma y mejora de las escuelas; reclamación de legados, donaciones y censos y todo tipo de recursos destinados a la instrucción primaria; vigilancia y control de las Juntas locales para que cumplieran con sus deberes y obligaciones; proposición de medidas de mejora de las escuelas y para los maestros a los ayuntamientos, así como la creación de centros de primera enseñanza al Ministerio a través de la Dirección General de Instrucción Pública; fomento de la política de creación de Cajas de ahorro y Museos escolares, Bibliotecas populares y circulantes, colonias permanentes o de vacaciones, cantinas escolares, etc.; trabajo para conseguir que los “poderes públicos” se preocuparan de la primera enseñanza mediante publicaciones, conferencias, etc.; recomendaciones al Ministerio de premiar a las personas y organismos que donaran dinero para crear escuelas o que las construyeran por su cuenta; etc.

Respecto de las Juntas locales señalaba el artículo 10, como antaño, que debía haber una en cada municipio “encargada en su respectiva

jurisdicción del fomento y protección de la cultura popular". La composición de las mismas varió muy poco respecto de lo establecido en el Real Decreto de 7 de febrero de 1908 puesto que en la de poblaciones que sobrepasaban los 10.000 habitantes se sustituía el maestro de escuela privada por una maestra municipal y se añadía un farmacéutico de la localidad, y en los pueblos de menos de 10.000 habitantes a los miembros señalados cinco años antes se sumaban dos más, un maestro y una maestra de escuelas públicas. En cuanto a sus funciones cabe señalar que a las ya citadas del Real Decreto de 1908 se añadieron el cuidado de las escuelas (limpieza, blanqueo, obras, etc.); la comunicación a la Inspección de las irregularidades de los maestros; la intervención en las formalidades propias de la toma de posesión y cese de los docentes o auxiliares, propietarios e interinos, transmitiéndolo al Rectorado correspondiente, al Inspector provincial y a la Sección Administrativa de primera enseñanza y, el fomento de la graduación de escuelas y la organización de las de adultos, Cajas escolares, cantinas, colonias, etc.

A partir de entonces se crearon las Secciones Administrativas de primera enseñanza, dependientes directamente de la Dirección General de Instrucción Pública, como auxiliares de las Inspecciones provinciales y por tanto con funciones similares. Establecidas en las capitales de provincia se componían de dos Negociados, uno de Administración y otro de Contabilidad. Cada uno de ellos tenía cinco miembros (un jefe, dos oficiales y dos auxiliares) salvo la de Madrid que contaba con tres auxiliares más. Las funciones de las Secciones Administrativas eran las de cumplir las órdenes superiores; tratar directamente con los gobernadores de los temas que dependían de ellas; confeccionar cada dos años los escalafones de los maestros de instrucción primaria; intervenir en todo lo relativo al pago de las atenciones de primera enseñanza; realizar el libro de registro general de escuelas; cuidar de los archivos donde se conservaban los expedientes personales de los maestros (antecedentes, nombramientos, posesiones, ceses, etc.); certificar los servicios de los maestros en sus respectivas provincias; confeccionar los expedientes de jubilación, viudedad y orfandad de los maestros y cada dos años los escalafones provinciales; remitir a la Dirección General de Instrucción Pública la relación de escuelas vacantes; etc. Todas estas funciones se repartían, especificándolas en mayor medida, entre los Negociados de Administración y Contabilidad(18).

La conclusión más clara de esta medida legislativa es que mediante la misma se otorgaron atribuciones de las Juntas Provinciales y Locales a las Inspecciones provinciales.

En Alava los meses siguientes al de la promulgación del Real Decreto, hasta finales de 1913, se sucedieron realizándose las gestiones pertinentes para instalar las nuevas Juntas y Secciones de acuerdo con la medida reorganizadora. La lentitud de las mismas obligó al gobernador provin-

cial, Fernando González Regueral, a publicar la Circular de 18 de noviembre(19) mediante la que concedió plazos limitados de 8 días para constituir definitivamente las Juntas locales, entre ellas y en primer lugar la de Vitoria.

Disposición complementaria, pero no por ello menos importante, fue la Real Orden de 30 de noviembre de 1920(20), que concedió a los Sindicatos Agrícolas, declarados como tales por el Ministerio de Hacienda en la Ley de Sindicatos Agrícolas de 28 de enero de 1905, al igual que había hecho el Real Decreto de 20 de febrero de 1918 con las Cámaras de Comercio, la posibilidad de proponer y designar un miembro suyo como vocal de las Juntas locales para los primeros y de las provinciales para los segundos(21).

A pesar del gran número de modificaciones legislativas que en este tema se sucedieron, y sus escasos resultados, el 31 de agosto de 1927 se publicó otro Real Decreto(22), firmado por Eduardo Callejo, Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes del Directorio Civil (3 de diciembre de 1925 a 28 de enero de 1930), ampliando las atribuciones de las Juntas locales. A las que ya tenían se sumaron la intensificación de los trabajos de las clases de adultos; la organización, al finalizar el curso, de acuerdo con las Juntas provinciales, de los exámenes y de las exposiciones de los trabajos escolares, la proposición a las Juntas provinciales del establecimiento de campos agrícolas y de los sustitutos de los maestros y de las maestras; y, finalmente, la extraordinaria de intervenir en la designación de los docentes de sus escuelas nacionales previa solicitud al Ministerio y previo permiso de éste concedido mediante Real Orden.

EPILOGO

La utilidad de las Juntas Locales, desde su creación, fue prácticamente nula ya que aunque teóricamente tenían un respaldo jurídico sólido la práctica demostró su ineficacia y pasividad. Es más, si a alguien perjudicaron fue a los individuos que tenían que defender, es decir a los maestros. Nunca hubo más esperanzas de que esto cambiara que en 1913 cuando se publicó el Real Decreto que anteriormente analizábamos. Se pensó entonces que el cambio en estos organismos reduciría sus atribuciones a las tomas de posesión y ceses de los maestros y todo lo relacionado con ello, pero la citada medida legislativa demostró lo

(19) *Boletín Oficial de la Provincia de Alava* 18-XI-1.913

(20) *Boletín Eclesiástico de la Diócesis de Vitoria* 1-XII-1.920

(21) CUESTA, J.: *Sindicalismo Agrario en España (1.917-1.919)*, págs. 18, 24, 159, 166, 283 y 295, OTAZU, I.: *Historia del Cooperativismo Agrario Alavés, Vitoria, 1975*, págs. 8-19; MUÑIZ, L.: *La acción social agraria en España y Memoria Estadística de las entidades agrarias y pecuarias en 1 de abril de 1.992. Estadística de Asociaciones del I.R.S.*, 1.916; REBOREDO OLIVENZA, J. D. y SANZ LEGARISTI, P.M.: *El sindicalismo agrario en Alava (1.905-1.924)*, en *KULTURA. CUADERNOS DE CULTURA*. Primera Epoca, 1.985, 8, págs. 90-104 y REBOREDO OLIVENZA, J. D.: *La Prensa Agraria Alavesa en el primer tercio del siglo XX; El Porvenir Agrario y la Revista del Sindicato Agrícola Alavés, en KULTURA. CUADERNOS DE CULTURA*. Segunda Epoca, 1.990, 2, págs. 81-90.

(22) *Gaceta de Madrid* 3-IX-1.927, *Boletín Oficial de la Provincia de Alava* 24-IX-1.927 y A.M.V.: Ld-23-71: *Real Decreto ampliando las facultades de las Juntas Locales* - 1.927.

contrario. Solamente se suprimieron los exámenes y la intervención en el régimen académico de las escuelas. Pero se mantuvieron otras prerrogativas, tal vez, las más perjudiciales para el magisterio profesional; las de ser los vigilantes directos del maestro en su vida pública y privada. Aquí estaba el principal peligro que ofrecían las Juntas locales, a la par que su ineficacia, puesto que generalmente estaban controladas por los grupos caciquiles de villas, ciudades, pueblos y aldeas(23).

Como señala Yvonne Turin "los órganos administrativos que aseguraban el funcionamiento de la enseñanza de los diferentes grados no estaban regidos por universitarios, sino por las autoridades locales, provinciales y nacionales: era la puerta abierta para los males del caciquismo que Costa fue uno de los primeros en acusar claramente, pero del que se había tratado mucho antes ... Las influencias locales podían así tener libre curso, pese a su incompetencia, sus costumbres del siglo pasado y sus mezquindades"(24)

Estos discutibles precedentes de los "grupos de interés que se desarrollaron durante el siglo XX, ya en años cercanos al nuestro, nos interesan porque reflejan la vinculación que entre ellos y el Estado y las Instituciones existía, existe y existirá. Sobre todo porque el Estado, como era el caso del Español del período que estudiamos, puede moldear los intereses mediante la atribución de recursos y poderes públicos a grupos particulares e incluso a personas concretas. Aquí radica la causa fundamental de la ineficacia que caracteriza la organización administrativa de la primera enseñanza, a través de las Juntas Provinciales y de las Locales, durante todo el período cronológico que abarca este estudio.

(23) Boletín Eclesiástico de la Diócesis de Vitoria 10-II-1.910; "En, con, por, sin, sobre las Juntas Locales": "Asunto es este en autoridad de cosa juzgada por tirtos y troyanos de que tales organismos, salvo raras excepciones, en lugar de corresponder al fin para el que han sido creadas, osea, el de servir a la causa grande y trascendental del fomento de la enseñanza popular son la rémora de todo progreso y acicate eterno y sempiterno de todas las más bajas y bastardas pasiones y odios políticos y personales contra el desventurado Maestro, que si tiene la mala fortuna de caer de la gracia del cacique para recibir la lluvia de rayos y centellas que el Dios del poder ha de fulminar sin piedad ni misericordia sobre su inverosímil personalidad".

(24)TURIN, Y.: La educación y la escuela en España de 1.874 a 1.902. Madrid. 1.967. pág. 89.

Los regeneracionistas y entre ellos Joaquín Costa denunciaron con insistencia esta circunstancia así como otras relacionadas con la instrucción primaria. Veáanse PEREZ DE LA DEHESA, R.: El pensamiento de Costa y su influencia en el 98, pág. 217 a 232 y COSTA, J.: Oligarquía y caciquismo, comentado por ORTI, A.: pág. 329 a 340 (Antonio Royo Villanova), 341 y 342 (Constancio Bernaldo Quirós), 343 a 347 (Santiago Ramón y Cajal) y 471 a 475 (Ricardo Becero de Bengoa).