

Antecedentes históricos del derecho de propuesta de maestros por los ayuntamientos de Navarra

ANA MARIA IRIARTE LOPERENA

I. INTRODUCCION

Navarra es, actualmente, el único territorio español donde los profesores de E.G.B. no son nombrados directamente por el Ministerio de Educación y Ciencia, sino que deben ser previamente propuestos por los Ayuntamientos de los municipios respectivos, los Concejos, –en el caso de Ayuntamientos formados por más de un municipio–, o las Juntas de Distrito Escolar, cuando se trate de concentraciones escolares.

Las constantes polémicas y controversias que, sobre todo dentro del Magisterio, está provocando esta peculiaridad del sistema de nombramiento de maestros en Navarra, justifica el presente estudio que pretende ahondar en sus raíces históricas, para comprender mejor su razón de ser y la conveniencia o no de su pervivencia en la Comunidad Foral.

El origen y fundamento de este procedimiento especial se encuentra en el régimen foral que Navarra mantiene desde su unión a Castilla y que se materializaba en el terreno educativo, hasta bien entrado el siglo XIX, en la facultad que poseían los Ayuntamientos navarros de nombrar directamente a sus maestros.

Con la promulgación de la Ley Moyano de Instrucción Pública en 1857, se acentúa uno de los rasgos del sistema educativo liberal: la centralización. Y, como consecuencia, deja de reconocerse la tradicional facultad de los Ayuntamientos navarros, unificándose el sistema de nombramiento de maestros en toda la nación. A partir de este momento, el derecho foral de las Corporaciones locales navarras es asumido por el Gobierno central o sus delegados, en función de la categoría a la que correspondiera la escuela. Ello ocasionó numerosas protestas del pueblo navarro, canalizadas a través de los organismos forales. Así se abre un período (1857-1914), núcleo central de esta ponencia, en que se suceden continuas negociaciones entre la Diputación navarra y el Estado.

Estas negociaciones serán más o menos exitosas, según el afán centralizador del grupo que en cada momento ostente el poder, ocasionando la aplicación o no del sistema establecido en la Ley Moyano. Obtendrán su fruto en 1914 con el reconocimiento del derecho de propuesta de maestros por los Ayuntamientos de Navarra, dentro del marco jurídico de la legislación española.

II. EL DERECHO DE NOMBRAMIENTO DE MAESTROS HASTA 1857

En el aspecto de Instrucción Pública, Navarra, como territorio foral, ha mantenido un régimen especial, que se ha concretado, hasta finales del siglo XIX, en la facultad que poseían sus Ayuntamientos de nombrar directamente a los maestros que iban a ejercer en sus respectivas escuelas. Esta facultad, que también tenían el resto de los Ayuntamientos españoles, era considerada en el Viejo Reino como privativa de su régimen foral, ya que su unión a Castilla no hizo que perdiera su carácter de comunidad autónoma independiente y siguió conservando sus órganos representativos, judiciales y legislativos¹.

Ya en la Ley XLI de las Cortes de Navarra de 1780-1781², que puede considerarse como el punto de partida de la legislación educativa navarra, tanto por su extensión como por su contenido, se establecía que la elección y nombramiento de maestros fuese propia y privativa de los Regimientos, e igualmente el nombramiento de las maestras.

Al iniciarse el siglo XIX, los últimos gobiernos del Antiguo Régimen aumentaron sus ataques a las instituciones navarras, obligados por el desarrollo de nuevas ideas, cada vez más centralistas y niveladoras³. Poco a poco, Navarra fue perdiendo su conciencia de reino particular. Tras dos breves paréntesis en que quedó suprimido el régimen foral, desde la aprobación de la Constitución de Cádiz de 1812 hasta el regreso de Fernando VII y durante el desarrollo de la guerra realista, volvieron a tener vigencia las Viejas instituciones del Reino⁴.

La última vez que se reunieron las Cortes de Navarra, en los años 1828-1829, influenciadas por la corriente ilustrada del momento, concedieron un lugar prioritario a la educación, y como consecuencia de lo legislado sobre esta materia, se creó, en 1829, la Junta Superior de Educación. Dicha Junta sería quien redactara el «Plan y Reglamento General para las Escuelas de Primeras Letras del Reino de Navarra», de 1831⁵. Se trataba de un compendio de reglas sobre Instrucción Primaria muy completo y práctico. Es el primer documento legal donde encontramos claramente especificados los procedimientos utilizados para la provisión de las escuelas de Instrucción Primaria de Navarra, según las distintas categorías. A través de él podemos conocer el modo en que los Ayuntamientos ejercitaban en la práctica su derecho de nombramiento de maestros, nombramiento que estaba restringido a la terna de candidatos presentada por la Junta Superior de Educación o por la Junta subalterna de la localidad, –según la categoría de la escuela–, a los miembros de la Corporación municipal.

Durante el transcurso de la Primera Guerra Carlista (1833-1839), Navarra fue convertida en una provincia más de España. Por ello, aunque siguió vigente la

1. Ver la abundante bibliografía existente sobre el tema.

2. Ley XLI, Cortes 1780-1781. *Cuaderno de leyes y agravios de las Cortes de 1780-1781*. Pamplona, 1805.

3. RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Tensiones de Navarra con la Administración central: (1778-1808)*. Pamplona, I.P.V., 1974. En esta obra se estudia el comienzo de la crisis del antiguo régimen autonómico de Navarra, partiendo de sus fundamentos demográficos, económicos, sociales, mentales y culturales.

4. LOPERENA ROTA, D., *Aproximación al régimen foral de Navarra*. Oñate, Instituto Vasco de Instrucción Pública, 1984, pág. 35.

5. Dicho Reglamento constaba de 20 Títulos y 192 artículos en los que se trataba del gobierno y dirección de las escuelas y de su clasificación; de las materias, libros y métodos de enseñanza; de la enseñanza obligatoria, días y horas de clase, distribución de los ejercicios, exámenes, premios y castigos; de los estudios, exámenes y títulos de los maestros, de su nombramiento, preeminencias y exenciones; del número y clase de las escuelas que debía haber en cada pueblo y de su dotación, así como de otros asuntos particulares de menor interés.

facultad de nombramiento de maestros por los Ayuntamientos, su fundamento ya no se basaría en el derecho foral navarro, sino en la normativa existente en el resto de España, que será aplicada también en esta provincia.

En 1838 se promulgó la Ley de Instrucción Primaria de 21 de Julio, el llamado «Plan Someruelos», que respondía a los criterios del moderantismo español y traía consigo una mayor centralización de la enseñanza, acompañada de un mayor control ideológico. Desde su aprobación, el nombramiento de maestros por los Ayuntamientos navarros seguiría, en líneas generales, el procedimiento establecido en el Reglamento de Escuelas de 1831; pero, al igual que en el resto del país, dicho nombramiento no sería efectivo si no contase con la aprobación del Jefe Político⁶.

Durante estos años la Junta Superior de Educación fue perdiendo competencias, siendo finalmente sustituida por la Comisión Provincial de Instrucción Primaria.

El régimen foral navarro había sido prácticamente suprimido en 1836, pero todavía quedaba una puerta abierta para un posible arreglo y modificación foral entre Navarra y el Gobierno central que posibilitaría, una vez finalizada la Guerra Carlista, la promulgación de la Ley de Fueros de 25 de Octubre de 1839, antecedente inmediato de la Ley Paccionada de 1841.

La Diputación, según afirma Rodríguez Garraza en su obra⁷, sostenía la idea de que únicamente se debían salvar los fueros compatibles con la unidad constitucional, es decir, los de las esferas económica y administrativa. La facultad de nombramiento de maestros, al ser un derecho foral que pertenecía al ámbito administrativo, se seguiría conservando, tal como se deduce del texto de las «Bases y condiciones para la modificación de los Fueros»⁸. Asimismo, fue implícitamente reconocido en la Ley Paccionada de 1841, ya que el hecho de que en esta ley se silenciara el tema fue debido a que sus autores estimaron que la modificación foral en este aspecto no era imprescindible, ni se encontraba en oposición al principio de unidad constitucional que se pretendía salvar en este Pacto-Ley. Del artículo 6.º de esta Ley podemos entrever que no se podía negar a los Ayuntamientos navarros las facultades que la legislación foral les reconocía para el nombramiento, separación y dotación de sus maestros, ya que correspondían al orden económico-administrativo y habían sido reconocidas por el Estado.

De este modo, los maestros seguirían siendo elegidos por los padres de los mismos niños a los que tenían que educar y nombrados por las autoridades de los pueblos, con quienes tenían que estar en constante comunicación, contribuyendo a una mejora de la educación ya que, –en teoría–, se elegiría al aspirante que tuviera mayores conocimientos y poseyera las mejores condiciones morales para el adecuado desarrollo de su labor⁹.

6. Ley de Instrucción Primaria de 21 de Julio de 1838. Ministerio de Educación. *Historia de la educación en España*. Textos y documentos, tomo II, pág. 146-154, art. 23.

7. RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de reino a provincia: 1828-1841*. Pamplona, Eunsa, 1968, pág. 374.

8. *Ibidem*, pág. 377.

Texto de las Bases y Condiciones para la modificación de los Fueros. Base 3.ª:

«... Las atribuciones de los Ayuntamientos serán absolutamente las mismas que hoy tienen, con exclusiva sujeción a la autoridad de la Diputación, y a las reformas que por este se adopten».

9. A la hora de seleccionar a los maestros, los Ayuntamientos navarros daban prioridad a las condiciones morales sobre las intelectuales, ya que los conocimientos que estos enseñaban eran muy elementales, pero, sin embargo, jugaban un papel de gran importancia como transmisores de las buenas costumbres.

III. LA LEY MOYANO DE INSTRUCCION PUBLICA DE 1857. VICISITUDES DE SU APLICACION EN NAVARRA

A lo largo del siglo XIX el liberalismo concedió una gran importancia política a la educación. Diversas razones: confesionalidad del régimen, tendencia a la centralización, grave deterioro de la enseñanza, etc..., impulsaron al Estado liberal a intervenir en la reforma de la instrucción pública¹⁰. La consolidación jurídica de esta reforma liberal doctrinaria de la enseñanza se plasmaría en la Ley de Instrucción Pública de 1857¹¹. Este texto legal refunde y mejora la legislación precedente sobre educación en España y, a su vez, es la base y fuente de toda obra legislativa posterior en materia escolar hasta 1939, debido a que sus preceptos condujeron, según Luzuriaga¹², a la unificación de la enseñanza pública y a la creación de un sistema educativo nacional.

En esta Ley se acentúa uno de los rasgos del sistema educativo liberal: la centralización. Y, desde esta óptica centralizadora, fijó la escolaridad obligatoria desde los seis a los nueve años, su gratuidad para los alumnos más necesitados, y confió su financiación a los organismos locales.

Respecto al tema que nos ocupa, suprime el tradicional sistema de nombramiento de maestros por los Ayuntamientos, que regía en toda la nación hasta 1857, aunque en Navarra era una peculiaridad de su régimen foral. Esta facultad que poseían las Corporaciones locales pasará a la Administración central, y los nombramientos de los maestros corresponderá realizarlos al Gobierno o a sus delegados, en función de la categoría de las escuelas que fueran a desempeñar. El nombramiento de maestros de escuelas cuyo sueldo no llegase a 4.000 reales y de maestras dotadas con menos de 3.000, sería realizado por el Rector del distrito. Correspondería a la Dirección General de Instrucción Pública la provisión de maestros cuyo sueldo no llegará a 5.000 reales, y serían de nombramiento real los maestros que tuvieran mayor remuneración, según el artículo 182 de la citada Ley¹³.

La entrada en vigor en Navarra de este polémico artículo causó gran sorpresa y sobresalto, ya que suponía la violación de un derecho foral que había quedado salvaguardado en la Ley de 1841 y, por lo tanto, se hallaba vigente hasta la promulgación de la Ley Moyano. Inmediatamente se produjeron numerosas protestas del pueblo navarro, canalizadas principalmente a través de la Diputación. Esta última acudió al Gobierno solicitando se declarase que las disposiciones de la Ley relativas al nombramiento de maestros no fueran aplicables a Navarra. Así, se logró que la Dirección General del ramo ordenase, en noviembre de 1858, que se suspendiera la aplicación en la provincia de los preceptos 182 y siguientes de la Ley de 1857, hasta que se solucionara este aspecto para las provincias vascas, que se encontraban en análoga situación¹⁴.

Realmente, estas normas de la Ley no llegaron a ponerse en práctica en el corto período comprendido desde su promulgación hasta la suspensión de su aplicación

10. HEREDIA SORIANO, A., *Política docente y filosofía oficial en la España del siglo XIX (1833-1868)*. Salamanca, Universidad de Salamanca, 1982.

11. Ley de Instrucción Pública de 9 de Septiembre de 1857. *Colección legislativa de España*, tomo LXXIII, pág. 256-305.

12. LUZURIAGA, L., *Historia de la educación pública*. Buenos Aires, Losada, 1946, pág. 146.

13. Art. 182 de la Ley de Instrucción Pública de 1857.

«Serán nombrados por el Rector del distrito los maestros de escuelas públicas cuyo sueldo no llegue a 4.000 reales, y las maestras dotadas con menos de 3.000. Corresponde a la Dirección General de Instrucción Pública proveer las plazas de los maestros cuyo sueldo sea menor de 6.000, y la de maestras cuyo sueldo no llegue a 5.000. Serán de nombramiento real los cargos de la primera enseñanza que tengan mayor remuneración».

14. R. O. de 3 de Noviembre de 1858. Actas de Diputación, año 1858, A.G.N.

en Navarra. Los Ayuntamientos de la provincia, fieles a su tradición y profundamente respetuosos con el régimen foral, siguieron nombrando a sus maestros, tal como lo hicieron en la etapa anterior a la Ley Moyano, es decir, previo concurso u oposición y a propuesta en terna del Tribunal correspondiente y de la Junta provincial, verificándose estos últimos actos de acuerdo con la legislación general, y así lo seguirían efectuando en los años siguientes¹⁵.

A pesar de la larga vigencia que tuvo la Ley Moyano como articulación global del sistema educativo español, sufrió multitud de reformas que afectaron tanto a su espíritu como a su contenido. La primera más importante desde su promulgación fue la introducida tras la Revolución de 1868, con la llegada al poder de los liberales exaltados, que terminaron con el sistema de unificación educativa que había sido establecido en España por la Ley de 1857.

Ruiz-Zorrilla, primer ministro de Fomento «revolucionario», estableció la libertad de enseñanza en todos sus grados y clases, así como la libertad de métodos, elección de textos y la anulación de los privilegios eclesiásticos. Anunció la abolición de todos los programas oficiales. Concedió a todos, particulares y colectivos, el derecho a fundar una escuela. Pero, la novedad más importante que introdujo, en relación con el nombramiento de maestros, fue el reconocimiento y la generalización en toda la nación española del derecho de los Ayuntamientos a nombrar a sus maestros¹⁶, derecho que había quedado suprimido desde 1857 y que solamente había sobrevivido en Navarra por ser una peculiaridad de su régimen foral. Esta medida se hallaba en consonancia con la política de descentralización que reinaba en aquellos momentos en España. Su verdadera razón estriba en que los liberales radicales concebían la educación como una labor que correspondía a toda la sociedad y en la que el Estado debía desempeñar un papel subsidiario. Por ello, se ordenó también a los Ayuntamientos que se hicieran cargo del pago de los maestros y demás gastos de la Primera Enseñanza.

El idealismo con que se abordó la reforma educativa durante el Sexenio Revolucionario engendró mucho desorden. Se fundaron infinidad de instituciones y colegios y, a falta de programas, cada una organizó la enseñanza a su manera¹⁷. Por analogía con el liberalismo económico, los liberales exaltados creían que la libre concurrencia en el campo docente produciría análogos bienes en la cultura del país¹⁸. Muy pronto se pusieron en evidencia los abusos, pues con el pretexto de la libertad se deterioraron los estudios, disminuyendo la calidad de la enseñanza y convirtiéndose los centros en expedidores de títulos sin garantías.

Con el advenimiento de la Restauración, se propuso el retorno a la centralización, para imponer el orden y canalizar una libertad que tendría naturalmente a la anarquía, o de la que los intereses privados podían apropiarse. De este modo, se inauguraba una nueva etapa en la que predominaría el intervencionismo del Estado en los establecimientos públicos de enseñanza. Se volvería al sistema de la Ley de Instrucción Pública de 1857 en materia de libertad de enseñanza, lo que llevaba consigo el establecimiento en toda la nación de los polémicos artículos 182 y siguientes, relativos al nombramiento de maestros, que volvía a ser atribución propia del Ministerio, la Dirección General de Instrucción Pública y los Rectorados, según correspondiera¹⁹. Por lo tanto, en Navarra se planteaba, de nuevo, el problema del

15. ONSALO, F., *Manual del maestro*. Pamplona, Aramburu, 1986, pág. 550.

16. Art. 7.º del Decreto de 14 de Octubre de 1868. *Colección legislativa de España*, tomo C, págs. 315-319.

17. TURIN, Y., *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902*. Madrid, Aguilar, 1967, pág. 298.

18. PALACIO ATARD, V., *La España del siglo XIX: 1808-1898*. Madrid, Espasa-Calpe, 1981, pág. 616.

19. R. D. de 29 de Julio de 1874. *Gaceta de Madrid*, 30 de Julio de 1874, A.G.N.

reconocimiento jurídico de la facultad foral de nombramiento de maestros por los Ayuntamientos.

Pero, en julio de 1874, en el momento en que se produjo la vuelta al tradicional sistema de la Ley Moyano, en Navarra se vivía intensamente la Tercera Guerra Civil Carlista (1874-1876). En tan dramáticas circunstancias, nadie prestó atención a un asunto de escasa importancia para aquella situación²⁰. Una vez terminada la guerra y regularizados todos los servicios, era natural que se procediera a la provisión de las muchas escuelas que como consecuencia de la guerra habían quedado vacantes, bien siguiendo el procedimiento utilizado en Navarra hasta 1874, nombrando los Ayuntamientos directamente a los maestros que iban a ejercer en sus respectivas escuelas, o bien aplicando el procedimiento de la Ley de Instrucción Pública de 1857, nuevamente en vigor. En lugar de adoptar una de estas dos soluciones, se repusieron a todos los maestros que habían sido separados por los carlistas y se nombraron interinos para las demás escuelas vacantes. Nombramientos, estos últimos, que realizaron los Ayuntamientos según la antigua tradición foral.

No se convocarán oposiciones ni concursos en la provincia hasta finales de 1880. Esta convocatoria se hizo por la Comisión Provincial de Instrucción Pública, conforme al régimen especial de Navarra. El procedimiento de su realización debió llamar la atención de las autoridades del Ministerio de Fomento, quienes la rechazaron, ordenando que la Ley Moyano rigiera en Navarra desde el día 1 de Enero de 1881, y que las escuelas que quedaran vacantes en adelante se proveyeran en la forma determinada en la misma, nombrándose los maestros según el procedimiento establecido en los artículos 182 y siguientes²¹.

Esta disposición tampoco fue cumplida en Navarra y los maestros siguieron nombrándose por los Ayuntamientos, lo que ocasionó una nueva suspensión en la provisión de escuelas, que duró pocos meses, ya que en octubre de 1881 se celebraron las primeras oposiciones que tenían lugar en esta provincia desde 1874 y, mediante ellas, se proveyeron un gran número de escuelas.

Casi al mismo tiempo, se convocó un concurso que comprendía también una larga lista de vacantes. Pero, ni en las oposiciones ni en el posterior concurso se cumplió el precepto legal relativo a la autoridad a quien competía el nombramiento de maestros en la Ley de 1857. Por el contrario, se constituyeron los Tribunales y se verificaron los ejercicios del modo establecido en ella; asimismo, sus disposiciones se tuvieron en cuenta a la hora de proceder a los concursos. Sin embargo, una vez formuladas las propuestas, fueron remitidas a los Ayuntamientos en lugar de ser enviadas al Rector de la Universidad de Zaragoza y, como consecuencia, los Ayuntamientos navarros nombraron, una vez más, a sus maestros.

Este procedimiento siguió utilizándose desde 1881 hasta principios de 1883, pero ya en este año el Rey, Alfonso XII, desestimó la pretensión de la Diputación navarra de que se reconociera a los Ayuntamientos de la provincia la facultad de nombrar a sus maestros²².

En el espíritu de esta Real Orden, que no fue inmediatamente cumplida, subyace la concepción liberal de que la condición necesaria para la mejora de la enseñanza primaria era una centralización cada vez más acusada y que permitiese el control, por el Estado, del personal y de los edificios escolares, ya que el estancamiento en que se encontraban las escuelas de primer grado era fruto de la indiferencia o

20. ONSALO, F., op. cit., pág. 551-556.

21. R. O. de 4 de Diciembre de 1880. OROZ, L., *Legislación Administrativa de Navarra*, págs. 1.008-1.009.

22. R. O. de 20 de Abril de 1883. OROZ, L., *Legislación Administrativa de Navarra*, págs. 1.008-1.009.

negligencia de los municipios hacia ellas. Los Ayuntamientos, donde los especialistas en educación eran minoritarios o no existían, no podían presidir los destinos de la enseñanza primaria. No eran un elemento de progreso y estaban sometidos a múltiples influencias. Estas eran algunas de las razones por las que los liberales se esforzaron en suprimir, no sólo en los textos legales, sino también en la práctica cotidiana, el derecho de los Ayuntamientos navarros a nombrar a sus maestros, centralizando, cada vez más, la enseñanza primaria.

Este afán centralizador de los liberales se refleja, igualmente, en los intentos que se van sucediendo desde 1882 de regulación por el Estado del procedimiento a seguir por los municipios para el pago de los sueldos a los maestros. Pretendían, en última instancia, que fuese el Estado quien se hiciera cargo de dichos pagos, ya que para que este pudiera controlar eficazmente era necesario que dispusiera de responsabilidad financiera²³. Pero, cuando por primera vez fue planteado abiertamente el tema, en 1883, la negativa fue rotunda. Los liberales no eran todavía lo bastante fuertes como para quitar a los «altos cargos» de la jerarquía local uno de sus medios de influencia. Sin embargo, esta negativa se acentuó en Navarra, donde a la lucha por mantener en vigor la tradicional facultad de los Ayuntamientos, se sumó la defensa del régimen foral en materia de tributación municipal. Por otra parte, la Diputación navarra ya ejercía, desde 1880, una función subsidiaria de los Ayuntamientos que no podían hacerse cargo del pago de las atenciones de Primera Enseñanza por carecer de los recursos necesarios, por lo que la situación económica de la enseñanza en la provincia no era muy precaria, en comparación con las restantes de España.

De 1885 a 1898 la política educativa española sigue siendo predominantemente liberal. Los liberales siguen defendiendo la función docente del Estado y, junto a ello, se preocupan por conseguir una mayor eficiencia de la enseñanza oficial en todos sus grados.

Su interés por la mejora de la enseñanza primaria les conduce, en Navarra, a paliar la situación en la que esta se encontraba. Existían alrededor de 2.000 plazas de Magisterio vacantes, que eran provistas provisionalmente por interinos. Aunque de este manera se garantizaba, de forma relativa, el buen funcionamiento de la enseñanza, no se debía prolongar por más tiempo la provisión interina de las vacantes, pues ya había comenzado la deserción a otras provincias de los maestros que acudían a las oposiciones y concursos que en ellas se convocaban. Por ello, la Comisión Provincial de Instrucción Pública decidió realizar la provisión de todas las vacantes que existían en aquel momento, según el procedimiento establecido en la Ley Moyano²⁴. Las dificultades para llevar a cabo la provisión de las plazas por este sistema surgieron de la resistencia que mostraron la Diputación y los Ayuntamientos navarros a aceptar este sistema de nombramiento de maestros, y de los numerosos aspirantes que tomaron parte en el primer concurso. Esto hizo que se retrasara considerablemente su resolución, que se produjo tres años más tarde.

En cambio, las oposiciones se celebraron con toda regularidad en octubre de 1887, que era el año en que correspondía realizarlas. Los aspirantes aprobados fueron propuestos en terna por el Tribunal correspondiente y la Junta Provincial y nombrados, de acuerdo con la categoría de al escuela, por el Ministerio, la Dirección General o el Rectorado de Zaragoza. Esta era la primera vez que en Navarra se aplicaba el procedimiento establecido en 1857. A partir de este momento, los Ayuntamientos navarros pierden su derecho de nombramiento de maestros, dejando de ser una excepción de la regla general seguida por el resto de la nación. Y, desde 1887 hasta

23. TURIN, Y., op. cit., pág. 305.

24. Acuerdo de la Comisión Provincial de Instrucción Pública de Navarra de 26 de Febrero de 1887. Actas de Diputación, 29 de Marzo de 1887, A.G.N.

1914, solamente conservarán la «facultad» de pagar el sueldo de los maestros y demás gastos de enseñanza primaria.

El procedimiento para la provisión de escuelas que se seguiría en Navarra en los últimos años del siglo XIX y primeros del siglo XX era, en líneas generales, el establecido en 1857. Únicamente, hay que hacer constar la modificación introducida en el mismo por el Reglamento de Provisión de Escuelas de Primera Enseñanza de 1896²⁵, y que consistía en que los Rectores se hicieran a sí mismos las propuestas de las escuelas que les correspondiese proveer, al igual que la Dirección General, donde se formularían las propuestas de las escuelas cuya provisión fuera competencia del Ministro. Además, las propuestas ya no serían en terna, sino de forma unipersonal.

En 1900 es sustituido el Ministerio de Fomento por el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Durante el Ministerio Romanones, el Estado se hizo cargo de pagar directamente el sueldo a los maestros, para lo cual, los municipios debían ingresar previamente, en las arcas del Tesoro, los fondos necesarios.

Este sistema de financiación de los sueldos del Magisterio no puede aplicarse en Navarra, ya que su régimen foral en materia de tributación municipal, era incompatible con el nuevo régimen que se pretendía instaurar. Por lo tanto, los Ayuntamientos navarros fueron exceptuados del sistema general de la nación, y continuaron al cargo de estos las atenciones de la Primera Enseñanza.

El Estado procuró retribuir dignamente a sus maestros y aumentó su sueldo. En Navarra, la Diputación, aunque consideraba insuficientes las asignaciones que percibían algunos maestros, se negó a aceptar los aumentos que había realizado el Estado, como medida de presión, hasta que se reconociera el derecho de los Ayuntamientos a nombrarlos, en cuyo caso ofrecía elevar sus sueldos hasta la cuantía que el Estado había señalado. Esta postura fue mantenida en la primera década del actual siglo.

En 1911, aproximadamente, comenzaron las negociaciones entre la Administración central y la Corporación provincial navarra, que en un principio no tuvieron resultados satisfactorios, ya que la primera se negaba a admitir la base esencial que Navarra exigía para la resolución del tema: la restitución a los Ayuntamientos de la facultad foral de nombrar a sus maestros. A cambio, dotaría a estos del mismo modo y cuantía que el Estado lo hacía en el resto de España.

La negativa del Estado a reconocer el derecho foral navarro se hace patente en el Proyecto de Ley que se presentó para su aprobación en el Congreso a finales de 1912, en el que se ordenaba que se ingresara en el Tesoro el importe de las obligaciones del personal y material de Primera Enseñanza, por las provincias Vascongadas y Navarra. Ante dicho Proyecto, la Diputación protestó de forma enérgica²⁶. Realmente, los más perjudicados con esta situación eran los maestros navarros, cuyos sueldos eran escasos, y a los que, además, se privaba de otras garantías profesionales de las que gozaban en el resto del país.

A principios de 1913, el Ministerio de Instrucción Pública permitió el ingreso de los maestros navarros en el Escalafón General del Magisterio, mediante concurso de reingreso. Como consecuencia, los maestros de la provincia dejaron sus escuelas para ir ocupando las de otros lugares. Esto hizo que la postura de la Diputación fuera cada vez más difícil de ser mantenida, ya que a las presiones que recibía de la Administración Central se sumaron las de los pocos maestros que, por cariño a su tierra o por la fuerza de las circunstancias se adherían al régimen navarro, exigiendo, a cambio, un nivel económico equivalente al que el Estado les proporcionaba.

25. Reglamento de Provisión de Escuelas de Primera Enseñanza de 1896. ONSALO, F., op. cit., págs. 106-128.

26. Acuerdo de la Diputación Provincial de Navarra, 17 de Diciembre de 1912.

IV. RECONOCIMIENTO JURÍDICO DEL DERECHO DE PROPUESTA DE MAESTROS POR LOS AYUNTAMIENTOS NAVARROS

Las dos primeras décadas del siglo XX en España están presididas por un régimen político de monarquía liberal, bajo cuyo mandato funcionó la alternancia de los partidos liberal y conservador, mientras estos se hallaban bajo la Jefatura de Canalejas y Maura, respectivamente. A partir de 1912, se fueron descomponiendo estos partidos, y con ellos toda la política, al mismo tiempo que cobraba fuerza el movimiento hacia la revolución social²⁷.

Durante el bienio 1913-1915 se produjo un retroceso del intervencionismo del poder público en la enseñanza, dotándola de una mayor autonomía y descentralización. Esta nueva situación hizo posible que, tras largas y costosas negociaciones mantenidas por la Diputación con el Ministerio de Instrucción Pública, se lograra, en 1914, el reconocimiento legal del derecho de propuesta de maestros por los Ayuntamientos navarros, dentro del marco jurídico de la legislación española²⁸.

De este modo, la antigua facultad foral que poseían los Ayuntamientos del Viejo Reino, y que sobrevivió hasta 1887, llegará hasta nuestros días, aunque modificada y limitada en su aspecto fundamental. Tal modificación reside en que ya no serán las Corporaciones locales navarras las que nombren directamente a sus maestros, sino que se limitarán a formular una propuesta unipersonal entre los concursantes aprobados en la oposición y será el Ministro de Educación, el Director General del ramo o el Rector del distrito, quienes realizarán los nombramientos de los propuestos.

Se trata de una solución intermedia entre las posturas del Estado y la Diputación, donde se conjugan las particularidades del régimen foral de Navarra en materia educativa, con lo dispuesto en los artículos 182 y siguientes de la Ley de Instrucción Pública de 1857, que tantas polémicas había ocasionado en la segunda mitad del siglo XIX.

V. A MODO DE CONCLUSION

Como ya anticipábamos en la introducción y hemos podido ir constatándolo a medida que avanzábamos en el estudio de las negociaciones entre el Estado y Diputación después de la promulgación de la Ley Moyano de 1857, el fundamento y la razón de ser de la facultad de nombramiento de maestros por los Ayuntamientos de Navarra se encuentra en el régimen foral. Asimismo, el afán del pueblo navarro por mantenerlo vigente estriba en motivaciones forales.

Aunque, inicialmente, según Onsalo²⁹, se arguyeron –al menos teóricamente–, para su reconocimiento en las primeras Leyes de Cortes que lo regulaban, además de razones forales, otras de índole pedagógica, estas últimas no aparecen entre los argumentos expuestos por Diputación para su defensa, a partir de 1857, argumentos estos que se centraban siempre en el respeto al régimen foral y, dentro de él, a su particularidad en materia de enseñanza. A pesar de ser un tema educativo, no se tuvieron en cuenta, durante el período 1857-1914, razones pedagógicas a la hora de ver la conveniencia o no de su pervivencia para la enseñanza navarra. Incluso, cuando

27. GARCÍA HOZ, V., *La educación en la España del siglo XX*. Madrid, Rialp, 1980, pág. 298.

28. R. D. de 8 de Abril de 1914. *Gaceta de Madrid*, 22 de Mayo de 1914, A.G.N.

29. Las razones pedagógicas que se daban eran que al ser elegidos los maestros por los padres de los niños a los que tenían que educar y nombrados por las autoridades de los pueblos con quienes tenían que estar en constante comunicación, esto contribuiría a una mejora de la educación, pues se elegiría al aspirante que poseyera mayores conocimientos y mejores condiciones morales para el cumplimiento de su labor.

la postura de la Corporación provincial de no sujetarse al sistema general de nombramiento de maestros establecido en la Ley Moyano, suponía un grave perjuicio para la situación de la primera enseñanza y de los maestros de la provincia –suspensión de la provisión de escuelas vacantes o provisión interina durante largo tiempo de las mismas, situación económica y profesional desfavorable de los maestros que ejercían en Navarra, etc...–, los organismos navarros optaron por defender, ante todo, el derecho foral de nombramiento de maestros, sin valorar debidamente las consecuencias que ello llevaba consigo. Cuando, en 1901, se negaron a equiparar las retribuciones económicas de los maestros navarros con las que percibían los restantes de la nación, utilizaron esta negativa como medida de presión hasta que no fuese reconocida la antigua facultad foral de los Ayuntamientos. Otras veces, a la defensa de este derecho se unió la de otros aspectos privativos del régimen foral, como el de tributación municipal, cuando la Diputación se negó, en 1912, a que el Estado se hiciera cargo del pago de las atenciones de Primera Enseñanza de Navarra.

Por otro lado, la postura de la Administración central, en los distintos momentos de la negociación, varía según la tendencia a la centralización y la concepción de la función docente del Estado que tengan los distintos grupos que ostenten el poder. Antes de la promulgación de la Ley de Instrucción Pública de 1857, el derecho de nombramiento de maestros por los Ayuntamientos se hallaba vigente en toda la nación, ya que estaba reconocido por la legislación general sobre enseñanza, en un marco de cierta autonomía y descentralización.

Pero, los liberales, que concedían una gran importancia política a la educación, fueron acentuando a lo largo del siglo XIX, uno de los rasgos característicos de su sistema educativo: la centralización. A excepción de breves períodos como el del Sexenio Revolucionario (1868-1874), abogaron por el intervencionismo del Estado en los centros de instrucción pública. A finales del siglo XIX, eran unos fieles defensores de la labor docente del Estado, ya que achacaban a la indiferencia o negligencia de los municipios, el estancamiento en que se encontraban las escuelas y el alto índice de analfabetismo que presentaba el país. Por ello, consideraban que los Ayuntamientos, que se hallaban sometidos a las presiones de los caciques locales, y donde los especialistas en educación no existían o si existían eran minoritarios, no podían presidir los destinos de la enseñanza primaria, nombrando y pagando a los maestros y haciéndose cargo de las demás atenciones de la enseñanza. Sin embargo, en el fondo de esta concepción liberal subyacían otras razones que no pueden considerarse precisamente «educativas»: la disputa del Estado con la Iglesia por el monopolio docente, el control de la educación como forma de garantizar su permanencia en el poder, etc...

Sería muy interesante conocer la postura del magisterio navarro sobre este asunto, ya que era el más directamente implicado en el tema, pero desafortunadamente no contamos con datos precisos sobre ella. Sin embargo, podemos afirmar que su opinión no fue tenida en cuenta durante el desarrollo de las negociaciones.

Una vez más los destinos de la educación se hallaban presididos por intereses ajenos a ella. Las dos partes: Administración central y Diputación, a la hora de defender o no el reconocimiento del derecho de nombramiento de maestros, no tenían presente su repercusión favorable o no para la situación de la enseñanza primaria navarra. Situación esta última que, dentro del contexto general de la época, no era desfavorable en relación a la de las restantes provincias de la nación, ya que su índice de analfabetismo se encontraba entre los más bajos y su porcentaje de escuelas por habitantes entre los más altos de España. Las causas de la misma no se encontraban en la pervivencia o no del régimen foral en materia de enseñanza, sino en el nivel económico y social de la provincia, su demografía, etc...

El reconocimiento jurídico del derecho de propuesta de maestros por los Ayuntamientos, en 1914, no contribuyó a la mejora de la enseñanza en Navarra, de forma

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO DE PROPUESTA DE MAESTROS POR LOS...

directa. Solamente, hizo posible que la Diputación, como contrapartida, aceptara, en parte, los postulados mantenidos por la Administración central, y de este modo, se fueran equiparando profesional y económicamente los maestros navarros con los restantes del país, y se proveyeran con regularidad las escuelas vacantes en la provincia. A quien realmente benefició fue al régimen foral navarro, ya que supuso el reconocimiento de una pequeña zona de autonomía de las Corporaciones locales navarras en materia de enseñanza, autonomía o libertad que siguen poseyendo actualmente, y que es motivo de no pocas polémicas y controversias entre las Autoridades locales y el Magisterio. La cuestión que sigue latiendo en el fondo es: ¿verdaderamente, debe estar la enseñanza mediatizada por cuestiones forales o deben primar sobre estas los principios pedagógicos, a través de un sistema de elección de maestros más justo, en el que se garantice la competencia profesional de estos?

BND