



LAS RESISTENCIAS AL ESTADO LIBERAL Y EL SISTEMA EDUCATIVO. LOS PRECEDENTES DEL AUTONOMISMO EDUCATIVO. UN ESTUDIO REFERIDO A ÁLAVA

ERNESTO LADRÓN DE GUEVARA LÓPEZ DE ARBINA (*)

RESUMEN. La formación del Estado liberal data de 1839, así como la configuración de un primigenio sistema educativo que progresivamente proveería de ciudadanos formados para el ejercicio de los derechos y libertades propios de un Estado constitucional con una monarquía limitada. El régimen foral, sin embargo, actuaría como resistente a dicho cambio de antiguo a nuevo régimen, para preservar los privilegios de los estamentos que controlaban a la población. El estudio de la evolución de las resistencias de régimen foral a la formación de un sistema educativo centralizado y unificado propio de un régimen liberal nos lleva a la fenomenología nacionalista que lideraba el autonomismo vasquista derivado del sentimiento foral, con la reivindicación de la descentralización educativa.

La formación de Estado Liberal y la configuración de sistema nacional de educación han sido y son procesos paralelos. En la Constitución de 1812 los liberales de Cádiz entendían perfectamente la función que debía tener la instrucción pública en la formación de los ciudadanos y en la liberación de las ataduras de la ignorancia que sometían al hombre a los poderes del Antiguo Régimen, recogiendo así, la herencia de los ilustrados franceses para la superación de la etapa de los súbditos por una era nueva de los ciudadanos.

El estudio de la evolución de las resistencias al régimen liberal y a la formación del Estado como instrumento de protección de las libertades durante el siglo XIX tiene una enorme importancia para la interpretación de las realidades actuales. Por eso, en este trabajo se va a realizar un viaje en el tiempo a los efectos de analizar esas resistencias en un ámbito como el de Álava que resulta una atalaya privilegiada para observar dicha evolución diacrónica, desde donde también se pueden establecer, a partir de cierto momento, generalizaciones para todo el País Vasco.

(*) Instituto Federico Baraibar (Vitoria).

LAS JUNTAS GENERALES DE ÁLAVA Y EL EJERCICIO DE SU COMPETENCIA EN MATERIA DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA

Las competencias de las Juntas Generales durante el siglo XIX y anteriores eran la elección del diputado general y su teniente, la de la Junta particular, el cuidado de la salud pública, el orden público y la persecución de los malhechores, el fomento del comercio, artes e industria, agricultura y ganadería, el cuidado de los montes, los caminos y puentes, la policía urbana, rural y ganadera, la beneficencia, la caza y la pesca, etc.

Pero a los efectos que nos ocupan, tenía como competencia la instrucción primaria, secundaria y de ampliación, al menos mientras no se lo impidieran las tendencias centripetas, como veremos. Durante los dos tercios finales del siglo XIX se mantuvo un constante pulso entre el poder foral y las instituciones centrales, que representadas por la figura del gobernador fueron una constante amenaza a la conservación de esta parcela competencial. Fueron varias las ocasiones en las que las diputaciones, y en especial la de Álava, tuvieron que intervenir para evitar el expolio de las competencias en materia de instrucción pública.

Consta la existencia de planes de actuación escolar elaborados por la Diputa-

ción foral de Álava. Sin embargo, Vitoria trató de encontrar su propio ámbito de funcionamiento, adecuando dichos planes a su propia realidad. En consecuencia, se produjeron dos evoluciones diferenciadas, aunque no contrapuestas, entre la función planificadora de la Diputación y la constante búsqueda del Ayuntamiento de Vitoria para dotarse de su propio régimen de funcionamiento, que será una constante a lo largo de todo el siglo XIX¹.

LAS TENSIONES FORALES CONTRA LOS INTENTOS DE CENTRALIZACIÓN Y UNIFICACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

LA LEY MOYANO Y LA CENTRALIZACIÓN

Las tensiones entre las competencias forales en materia de instrucción pública, las competencias municipales para seleccionar y retribuir a los maestros y los gobiernos liberales que tendían a crear un sistema nacional de instrucción pública, fueron constantes.

De ahí que se estableciera la costumbre de conferenciar entre las diputaciones vascongadas, en unos casos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, y en otros, también con la de Navarra. Con motivo de la ley Moyano la Diputación Alavesa tomó la iniciativa abanderando una iniciativa

(1) «La junta particular de la ciudad de Vitoria, tras examinar detenidamente el plan de escuelas presentado por la junta general de noviembre, y después de evacuar consultas con maestros y personas ilustradas, propone una serie de modificaciones del citado Plan. La redacción del reglamento que propone para las escuelas de la ciudad, consta de un único capítulo con ocho artículos que hacen referencia a la clasificación de las tres escuelas de la ciudad, una de ellas tiene la categoría de principal, situada en el punto más céntrico de la ciudad, equidistante de las otras dos. Se especifican los conocimientos que en cada una de estas escuelas se impartirá a los niños. Los textos que se utilicen en ellas serán los mismos que se señalen para las del resto de la provincia. Las funciones que señalan al visitador, en su ausencia al maestro principal, son: decidir sobre la admisión de los niños en las escuelas, y permitir el paso de los alumnos de una clase a otra, y controlar directamente la marcha de los tres centros, e informar, con una lista nominal, a la junta superior de los adelantos de sus alumnos. Finalmente, en este reglamento particular se establece la dotación de los maestros de estas escuelas que deben de disfrutar, siendo: 600 ducados al maestro principal, y 500 los otros dos (...)» *Archivo provincial de Álava* dependiente de la Diputación Foral de Álava, en adelante *A.P.A. Directorio Histórico*, en delante *D.H.* pp. 64-38.

conjunta para evitar la aplicación de la citada ley². El día 6 de noviembre de 1857 parlamentaron los tres diputados generales, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya en la sede de Álava. En ese encuentro valoraron la situación floreciente de la enseñanza, fruto, según ellos, de la autonomía foral y de la capacidad de los órganos forales para planificar su propio sistema de instrucción pública. Incluyeron también a los ayuntamientos y concejos en ese empeño y celo, reflejando un cuadro optimista del cumplimiento de las necesidades de instrucción pública en cada una de las provincias.

De ahí que las tres provincias consideraran a la ley Moyano una intromisión en el terreno de la autonomía organizativa y competencial de las diputaciones y ayuntamientos. Sin embargo reconocían que la «mayor parte de las escuelas del País Vascongado están pobremente dotadas: los cargos de maestros están fuera de algunas escasas poblaciones agregadas a los de sacristanes y “fieles de fechos”»³ (Escuelas en condiciones muy precarias y maestros pluriempleados para poder vivir).

Pero, además, consignaban otras razones, de no menor interés, como era la prerrogativa de elección del maestro, atendiendo a la necesidad de que el profesorado conociera el idioma vascongado, ya que en caso contrario «las escuelas se verán ocupadas por profesores extraños a la lengua y a las costumbres especiales de

este país, surgiendo después de aquí el resfriamiento de los pueblos, el abandono de la educación pública, la propagación de las malas ideas y la inmoralidad e indisciplinas, de cuyas plagas se ha visto hasta ahora libre (...)»⁴. Era evidente la reticencia a perder el control sobre el nombramiento de maestros, y la prevención contra maestros venidos de fuera del País Vasco. Existía una visión relativamente endogámica, pues, al margen de razones objetivas como la condicionante lingüística e incluso antropológica o etnográfica, empleaban ciertas objeciones que suponían un enfoque reduccionista en los aspectos sociales y culturales. Podría deducirse del texto que el lenguaje vascongado era más una excusa que una realidad palpable, para continuar con la selección de los maestros atribuida a los ayuntamientos. El euskera era una realidad cotidiana en Guipúzcoa y en determinadas comarcas de Vizcaya. Por tanto en esas amplias zonas tenía sentido la reticencia respecto a los maestros venidos de fuera, desconocedores de dicha lengua. Pero la situación de uso del euskera en Álava se limitaba a zonas geográficas muy limitadas del territorio alavés. Daba más la impresión de que había razones de índole moral o religioso, para continuar con la selección de maestros y maestras de forma acorde con el conservadurismo tradicional. Sin duda, era uno de los residuos del Antiguo Régimen.

(2) «(...) prescindiendo de esto, en la organización política del País, en su situación topográfica, en sus costumbres, en su dialecto, en la forma en que se halla establecida la primera enseñanza, en la exigua y corta dotación de los profesores y en otras infinitas circunstancias, que a la ilustración de V.S. no se le ocultan, existen consideraciones de equidad y conveniencia, que unidas a las de estricta justicia, que se han expuesto, fortalecerían una reverente súplica a S.M. pidiendo la suspensión de los efectos de la Ley de instrucción en un país cuya administración solemnemente reconocida provee a este punto en los términos más conformes con sus necesidades; por lo que la ejecución de aquella aparece como contraria a los derechos, en cuya posesión están las Provincias Vascongadas». *Comunicación de 23 de setiembre de 1857 de la Diputación de Álava a las de Guipúzcoa y del Señorío de Vizcaya A.P.A. D.H.* pp. 40-27.

(3) *A.P.A. D.H.* 698-9. Instancia de 6 de noviembre de 1857 de los diputados de las provincias vascongadas a S.M.

(4) *Ibíd.*

De esta forma se pretendía poner obstáculos a la entrada de las ideas liberales en la escuela.

Entre las razones esgrimidas por los firmantes figuraba también el control de la enseñanza. La ley Moyano atribuía la capacidad de supervisión de la enseñanza a las juntas provinciales y locales. Los reclamantes entendían que se despojaba a las instituciones forales y locales de esa competencia. De esa forma quedaba patente la reticencia a una institución creada por la ley, que sustrajera el control directo de las diputaciones, por una parte, y de los municipios, por otra. Era, por tanto, una oposición a un órgano administrativo propio de un sistema escolar unificado y estructurado, y la plasmación del descontento contra cualquier intento foráneo de intervenir en materia educativa.

Causa estupefacción y rechazo a los firmantes el hecho de que la ley facultara a los gobernadores civiles a fijar las retribuciones a los maestros, o las cantidades que debieran pagar los pueblos a los mismos, considerando que

nunca visto en este país no contenida ni en las disposiciones comunes anteriores, será de funesto efecto en unas provincias, que se exceden en sostener decorosamente la enseñanza primaria y que juzgarían inválidos sus fueros y atribuciones al contemplar, que sin respeto a estos ni a las leyes que se han confirmado desde su voluntaria anexión a la Corona de Castilla, se viene a imponer los tributos y cargas que hasta ahora no han conocido en semejante forma⁵.

En consideración a todo ello, los firmantes valoraban como inaplicable la ley Moyano en el País Vasco.

Según afirma Coro Rubio Pobes, se celebró una nueva conferencia en el mes de enero de 1859 para que se repusiera al país vascongado «en punto a instrucción pública en las atribuciones que con ventajas conocidas de la enseñanza y del mejor servicio público ha ejercido en esta parte, encaminándose especialmente la solicitud de los Sres. comisionados a que las Diputaciones y Ayuntamientos ejerzan la inspección y vigilancia, nombren los profesores y señalen a éstos los sueldos»⁶.

Los comisionados, atendiendo a las instrucciones de sus diputaciones, elaboraron unas «Bases para el arreglo y organización del ramo de instrucción pública en las Vascongadas». En ellas se atribuía a las diputaciones forales el control de la enseñanza que la ley Moyano había encargado a los respectivos gobernadores civiles. En las juntas provinciales se sustituía el diputado y consejero provinciales por dos representantes de las diputaciones forales, uno de los cuales presidía la Junta en ausencia del gobernador, etc. Pero lo que más relieve tenía fue la atribución de las competencias asignadas a los gobernadores civiles, a los rectores de las universidades o a la Dirección de Instrucción Pública, a las diputaciones forales⁷. El Gobierno aceptó tales bases y resolvió a favor de las provincias vascas, mediante la real orden de 4 de julio de 1859.

Las situaciones que muestran esta constante tensión entre el poder foral y el central son largas de reseñar, y las iremos viendo a lo largo de este trabajo, observándose que las provincias aforadas casi siempre alcanzaron sus pretensiones, en una mutua adaptación con el poder real.

(5) *Ibid.*

(6) C. RUBIO POBES: *Revolución y tradición (El País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del Estado Español, 1808-1868)*. Madrid, Siglo XXI, 1996, p. 293.

(7) *Loc. cit.*

LA LEY CATALINA Y EL CONTROL DE LA ENSEÑANZA

Otro hito que muestra claramente dichas resistencias fue con ocasión de la ley que promulgó al final de su reinado Isabel II⁸, promovida por el Marqués de Orovio y firmada por Severo Catalina. Era el año de 1868, tiempo de crisis de los valores moderantistas. El año anterior había surgido una fuerte campaña de progresistas y demócratas para derrocar la monarquía borbónica. La Iglesia y los conservadores cierran filas para frenar el auge liberador, y para ello qué mejor que controlar la crisis social y política que se avecinaba, evitando que los maestros —guías espirituales de los educandos— se desviarán hacia las nuevas ideas libertinas y republicanas.

La ley de Severo Catalina, de efímera existencia, pues pronto se produciría la revolución de 1868, pretendía devolver a la Iglesia el control de la enseñanza y frenar las tendencias secularizadoras. El camino hacia la secularización iba paralelo a la centralización educativa liberal. Para ello se entregó, en la práctica, el control de la instrucción pública a la Iglesia. Y se suprimieron las escuelas normales, para evitar la afluencia de maestros con ideas nuevas.

La ley Moyano había puesto las bases para una relativa secularización, donde el Estado sustituyera a la Iglesia. Por el contrario, la ley Catalina se centraba en el control de la enseñanza, que se encomienda a la Iglesia. Así, se animaba a los curas párrocos, coadjutores u otros eclesiásticos a asumir la función del magisterio en aquellos pueblos que no llegaran a 500 habitantes, a la sazón la mayoría del solar

rústico en España, remunerando con 100 escudos al que así se designara. Con este precepto se asestó un golpe importante a la profesionalización del magisterio impulsada desde la ley Moyano, suprimiendo las normales y encomendando dicha enseñanza a la Iglesia. Aunque, por otra parte, se estipuló que los estudios teóricos de maestros de instrucción primaria se realizarían en los institutos de segunda enseñanza.

El trasfondo ideológico y el control de la enseñanza quedaron asignados a la Iglesia mediante la custodia y vigilancia de los contenidos impartidos. Gracias a ello censuraba las lecturas que se realizaran en las escuelas y sometía a su control los libros de lectura utilizados, estableciendo su enfoque doctrinal⁹. Era tan estricta la ley que amenazaba con separar de la función del magisterio a los que no usaran las obras previamente aprobadas en las listas oficiales de libros para su uso en las escuelas.

En provincias tan apegadas a lo tradicional, y tan atadas al elemento eclesiástico como las vascas, estos principios tenían campo abonado. En consecuencia, la ley Catalina representaba en principio un buen marco para una sociedad tan clerical. Sin embargo, dominó el interés por preservar un modo de organización de la enseñanza en sede foral, una autoorganización que posibilitaba el control directo de las instituciones forales en la dirección del sistema escolar.

En la provincia de Álava, la Diputación Foral seguía poseyendo la competencia de la organización de la enseñanza, tal como hemos visto, elaborando planes propios con criterios organizativos peculiares.

(8) *Gaceta de Madrid*, n.º 156, del 4 de junio de 1868.

(9) «Art. 29. Los libros de lectura en que los niños y niñas han de aprender y ejercitarse, así en las Escuelas públicas como en las privadas, se someterán a la censura especial de los eclesiásticos que formen parte de la Junta superior de instrucción pública, por lo que atañe a la pureza de la doctrina, y serán además objeto de muy detenido examen de la misma Junta, a fin de que contengan siempre sencillas e interesantes noticias de la historia sagrada y de la de España y lecciones útiles de educación y moral.»

Había una única dirección orgánica y funcional de la enseñanza. Y en el ámbito municipal estaban las juntas locales que no hacían peligrar las competencias forales, sino que, incluso, las reforzaban.

Ello explica que Álava, junto con las otras provincias vascongadas, se rebelara con fuerza —como lo hicieron con la ley Moyano¹⁰— contra lo que entendían un intromisión del Estado y un intento de homogeneización y uniformidad de la enseñanza que atentaba contra sus poderes forales.

(...) la instrucción primaria ha sido parte integrante de su Administración secular y que desde las épocas remotísimas en que las Provincias se entregaron voluntariamente a la Corona las Juntas generales en el círculo de su acción y las diputaciones en el suyo respectivamente han acordado y realizado las providencias relativas al mejoramiento de la enseñanza habiendo sido de su competencia exclusiva la expedición de títulos a los Profesores, previo el examen de aptitud e idoneidad de los mismos y cuanto concernía al régimen de un ramo tan esencial en la vida de los pueblos: dirán igualmente que los nombramientos de los maestros y el señalamiento de sus sueldos correspondió a los ayuntamientos, Merindades y Concejos

y que fue tal el celo el interés y el empeño de antiguo desplegados en el fomento y desarrollo de la enseñanza primaria que en esta línea las Provincias Vascongadas, han sido honrosamente citadas como modelo entre propios y extraños no habiendo ninguna otra que pudiera exhibir títulos tan legítimos a la consideración unánime que las ha sido tributadas¹¹.

Así comenzaba una comunicación de las diputaciones vascas a la reina Isabel II en la que quedaba patente la trayectoria de las competencias educativas en el ámbito foral y la decidida voluntad de defender esa autonomía en materia de instrucción pública, base de la moralidad y de la formación de los hábitos de laboriosidad de los pueblos del solar vasco. Así mismo se oponían a la centralización del pago de haberes de los maestros en el ámbito provincial. Como sabemos, no era la primera vez que se enfrentaban el fuero y la uniformidad central¹².

A pesar de la identidad político-ideológica de los sectores carlistas y católicos de la sociedad vasca, no fue bien aceptada la ley Catalina. La prueba es que rápidamente (el 12 de junio de 1868) comenzó a fraguarse la unidad de las tres diputaciones para oponerse a la misma. Véase al

(10) Un ejemplo de la tensión que mantenía el poder foral contra los intentos de centralización y de la alianza entre las provincias aforadas lo constituía la situación que se creó con ocasión de la recomendación de la ley Moyano de constituir escuelas de párvulos y sordomudos. En las actas de las sesiones celebradas en la localidad de Maestu, en el año de 1860, se da cuenta de lo acordado por las comisiones de Hacienda y Cuadrillas respecto al expediente que fue instruido sobre la creación de una escuela de sordomudos y ciegos en el distrito universitario de Valladolid y a los recursos con que debían contribuir las siete provincias que formaban dicho distrito, conforme a lo requerido por el Rector de dicha universidad. Al tiempo, la citada junta facultaba al diputado general para que se pusiera en comunicación con sus homólogos de Vizcaya y Guipúzcoa, y se sugería la posibilidad de crear en el País Vascongado una escuela de esa naturaleza. Cuestión ésta que nunca llegaría a realizarse. De esta forma se refleja un interés en promover la creación de un distrito formado por las tres provincias, y de la toma de conciencia común como País Vasco. *A.P.A.* Actas del Territorio Histórico de Álava correspondientes al año 1860.

(11) *A.P.A.* pp. 153-27. Oposición de las diputaciones a la ley de Instrucción primaria. 1868.

(12) La orden de la Regencia de 14 de marzo de 1842, en la que se ordenaba el cumplimiento de la ley del 21 de julio de 1838 fue, quizás, el primer impedimento legal que las diputaciones vascas encontraron. Aunque el 8 de julio de 1844 se produjo otra resolución regia por la que se reintegraban a las provincias vascongadas sus fueros, continuando en el ejercicio de las competencias en materia de instrucción pública.

respecto la carta que remitía el Diputado de Guipúzcoa al de Álava el día 25 de junio de 1868:

La Ley de instrucción primaria sancionada el 2 del que rige va a producir una grave y trascendental perturbación en la educación intelectual de la juventud vascongada y está llamada además a ocasionar novedades profundas en la parte relativa a la administración que como resultado del mantenimiento de los fueros y de las instituciones veneradas de este apartado rincón de la monarquía se ha reconocido y se reconoce en las Juntas generales, en las diputaciones, en los ayuntamientos y en los concejos y pueblos de este País¹³.

En concreto, a juicio de la Diputación guipuzcoana, los puntos que suscitaban mayor recelo eran la centralización de los fondos de atención a la enseñanza, la formación de los maestros, la constitución de la Junta provincial, el nombramiento de los maestros y de los secretarios de las juntas. Por ello se solicitaba que se facultara a las diputaciones para intervenir en la formación de los maestros y en su nombramiento. Y el Diputado General de Guipúzcoa ofreció a los de Álava y Vizcaya la realización de una conferencia¹⁴.

De esta forma se procedía, a propuesta de la Diputación de Vizcaya, a una reunión conjunta en Vergara, el lunes 22 de junio de 1868 a las 8 horas de la tarde, en cuya acta se decía nuevamente que la ley que se acababa de promulgar era inaplicable a las *circunstancias y condiciones* de las

provincias vascas, y se hacía mención expresa al respeto a las libertades del país, y a que con ocasión de similar situación se adaptó la ley de 1857. Nuevamente se realizó un llamamiento para que la ley no afectara a las formas peculiares de organización foral y a la idiosincrasia de las provincias hermanadas¹⁵.

Insistentemente, como ocurrió en diferentes momentos de la historia, se reclamaba la gestión de los maestros, en su formación, en sus dotaciones económicas, y, en definitiva, en su selección. Es decir, se pretendía la autonomía en la forma de organizar la administración de la instrucción pública, controlando lo concerniente a las juntas, la inspección, y toda la cuestión de la enseñanza. En definitiva, se instaba a dejar inaplicable la ley y mantener los usos y costumbres tradicionales en el País. En tal sentido las conclusiones de dicha conferencia, remitidas a la reina, eran claras y terminantes:

1.º dejar a la discreción de las mismas Provincias la formación de los Maestros con especialidad los de las poblaciones rurales que son la mayor parte del país: 2.º que no se lleve a cabo la centralización de fondos ni se suprima el método particular donde las poblaciones rurales pagan en frutos a los maestros sus respectivas pensiones: 3.º que no se aumenten las dotaciones de los maestros ni estos cargos sean incompatibles con cualesquiera otros satisfechos de los fondos provinciales y locales: 4.º que se conceda a las diputaciones la conveniente

(13) *A.P.A.* pp. 153-27.

(14) *Ibíd.*

(15) «Se hizo presente que la Ley de Instrucción Primaria de 2 de este mes, tanto por su carácter de medida general cuanto por las circunstancias y condiciones de las provincias hermanas y por la administración especial que a éstas está solemnemente reconocida por la ley vigente en la materia era inejecutable en diferentes importantísimos puntos de la misma a menos que no se acepte la invasión que a las instituciones forales ocasionaría lo que no podrá efectuarse sin faltar a los deberes que las diputaciones habían jurado ante las respectivas juntas generales, por lo que era de reclamarse reverentemente en el sentido más conducente a las libertades del país como en otras ocasiones análogas se ha practicado señaladamente en 6 de noviembre de 1857 con motivo de la Ley de instrucción pública de 9 de setiembre de aquel año». *Ibíd.*

digna intervención en las Juntas manteniéndolas en la facultad de nombrar los Secretarios de dichas corporaciones y concediéndoselas la de nombrar también el Inspector o Inspectores, señalando a estos funcionarios su remuneración y estableciéndose la libertad en los nombramientos y la amovilidad a voluntad del país: (...) 9.º que así bien se conceda a los ayuntamientos pueblos y concejos la atribución y facultad de hacer los nombramientos de maestros y señalarles su sueldo¹⁶.

De la lectura de las conclusiones se deducen dos preocupaciones: en primer lugar tener la capacidad de nombrar a los maestros, preservando para las diputaciones y ayuntamientos el control de la enseñanza; por otra parte, dejar inamovible el sistema de retribuciones, incluso el pago en especie, para evitar a los ayuntamientos muy pequeños el problema del pago a los maestros; asimismo eludir los incrementos retributivos impuestos que imposibilitaban la continuidad de esas pequeñas escuelas, como sucedió a comienzos del siglo siguiente. Al mismo tiempo se aseguraba una dependencia administrativa directa y discrecional por parte de los municipios y concejos en materia de enseñanza. Obsérvese también cómo se pedía mantener la compatibilidad de la función docente con otras actividades (sacristanes, secretarios de ayuntamientos...).

Al margen del celo por cuidar las competencias seculares que tenían las diputaciones derivadas del propio hecho foral, hay algunas razones de fondo que motivaban la pacífica rebelión de las tres provincias vascas, tal y como ya hemos referido. Una de ellas era el especial régimen de designación de maestros y el *sui generis* sistema de retribución. El pluriempleo en

diferentes funciones, además de la de maestro, como era la de secretario de Ayuntamiento, sacristán, tareas agrícolas complementarias, etc., contribuía a una retribución digna, y evitaba que muchos ayuntamientos pequeños se vieran en la insolvencia del pago de las retribuciones fijadas por la ley, incluso la costumbre, bastante generalizada en los pequeños núcleos rurales, de pagar en especie. Así, se afirma que los

ayuntamientos se componen de 6, 8, 10, 12, 20 y más pueblos, y no los ayuntamientos sólo, sino los pueblos que se dividen a la vez en barrios y anteiglesias distantes, con los que pagan los salarios de los Maestros. Agréguese a esto que los pueblos son pobres y que así la dotación de los Maestros como las demás cargas publicas las satisfacen en frutos al vencimiento del año comúnmente en el mes de septiembre por repartimientos y derramas vecinales, y estará demostrado la impracticabilidad de la centralización de fondos estatuida por la Ley. El exigir a estos pueblos en metálico por meses o trimestres el pago de la dotación de los Maestros, es un verdadero imposible, pero no lo es el exigirles después de la recolección de la cosecha, dos, tres, cuatro fanegas de granos que entregan gustosos para retribuir los desvelos del Profesor que durante el año ha instruido y educado a sus hijos¹⁷.

Pero aparte de estas razones, debemos una vez más constatar la resistencia a ceder espacio competencial a la figura del gobernador civil, verdadero regidor y representante del poder central. En definitiva, resistencia a perder el sutil hilo de conexión y de control social e ideológico de la población, bastante diseminada en poblaciones menores de 500 habitantes. Aquí la figura del maestro resultaba un instrumento fundamental.

(16) *Ibid.*

(17) *Ibid.*

Las diputaciones tampoco mostrarán su anuencia respecto del plan de formación de maestros atribuido ahora a los institutos de segunda enseñanza, tal como lo exponía la ley de 1868. Así lo demuestra la queja de las diputaciones, que consideraban que dicho paso por los institutos para adquirir el título de maestros alejaría a éstos de la enseñanza rural, que era la mayoritariamente impartida en Álava. Además suponía un esfuerzo económico excesivo para los padres enviar a sus hijos a conseguir el título, de lo que se deduce que la carrera del magisterio estaba muy devaluada. Tanto es así que consideraban un esfuerzo desproporcionado el gasto para su formación si se tenía en cuenta la situación retributiva y el prestigio profesional con que se iban a encontrar los maestros:

será difícil que los padres hagan el sacrificio de dedicar sus hijos al ejercicio (sic) honroso del profesorado, así por falta de medios lo que desgraciadamente es tan común en este mísero suelo, como por que los que a costa de sus reducidas fortunas obtengan los títulos de maestros, no se conformarán con ir a servir escuelas de tan cortas dotaciones como son por lo general las de estas Provincias.

Las diputaciones temían que los maestros formados según estipulaba la ley fueran a escuelas de poblaciones importantes. Quizás por ello se reclamó desde la Junta General el restablecimiento de la ley Moyano en cuanto a la formación de los maestros, con dos tipos de profesores, los provinciales con un curso de formación, y los elementales con dos; teniendo la propia

provincia atribución sobre los primeros, incluso en lo que se refería a la expedición de sus títulos. De esta manera la Diputación cuidaba su privilegio de poder seleccionar a sus maestros y evitar que tan importante instrumento de socialización quedara fuera de su jurisdicción. Solicitaban, en consecuencia, la continuidad de la escuela normal superior que estaba en riesgo de supresión como consecuencia de la ley de 1868¹⁸.

No menos esmerado era el celo por mantener la facultad de supervisión de la enseñanza, cuestión ésta que era dirigida y organizada desde la Diputación. Así lo manifestó la comisión para la organización de la instrucción pública que se creó a instancias de la Junta General en octubre de 1868¹⁹. Visitadores y comisiones o juntas locales ejercían un constante control y evaluación de las necesidades llegando así a las inquietudes y requerimientos de la más modesta escuela y del más pequeño pueblo. La verdad es que no consta que la Inspección estatal funcionara en las provincias vascas en el período mencionado.

Pero el espíritu descentralizador de la Diputación alavesa, al reivindicar el respeto a sus competencias, implicaba dar a los municipios y pueblos el máximo grado de atribuciones: desde la elección de los maestros, la fijación del sueldo y la regulación de las pagas, la asignación de escuelas en los diferentes núcleos rurales, la duración de las clases, la corrección de las faltas académicas o de conducta de los profesores, la propuesta de premios y recompensas, etc.; aunque no siempre esta descentralización iba a suponer mejores

(18) *A.P.A. D.H.* pp. 107-5. Informe de la Comisión provincial de instrucción pública.

(19) «No menos que el cuidado ejercido por la Diputación para la formación de maestros ha sido el empeño demostrado por la Diputación misma para la visita especial y facultativa de las escuelas. Apenas hay disposición alguna desde mucho (...) tiempo atrás en que no se reconozca la indispensable necesidad de un visitador y le encomiende importantes funciones. De aquí el que la comisión haya creído igualmente indispensable la existencia de este funcionario que ha de ser por decirlo así un poderoso brazo auxiliar de la Junta provincial.» *A.P.A. D.H.* pp. 107-5.

condiciones al eludir los propios pueblos las responsabilidades económicas o considerar en un segundo plano sus obligaciones en esta materia, con perjuicio, sobre todo, del estamento del magisterio.

A estos efectos, la Comisión para la organización de la instrucción pública decía en su resolución duodécima

que la duración de las clases, régimen interior, correcciones que hayan de imponerse a los niños, vacaciones, pago de retribuciones, etc., se fijarán por los ayuntamientos oyendo a la Junta de distrito y comprobación de la Diputación foral, quien para darla deberá oír a la Junta Provincia (...)²⁰.

La verdad es que la Diputación había decidido a esas alturas ejercer el «pase foral» respecto a la ley Catalina. Es decir «acatar pero no cumplir» la ley, por ir contra el fuero, el uso y la costumbre tradicional de los alaveses. Lo demuestra la circular de la Junta de Gobierno de la Diputación a los ayuntamientos emitida el día 3 de octubre de 1868, curiosamente a los pocos días de la revolución septembrina, que formularía dicho «pase foral» en estos términos:

La Junta considerando:

1.º Que la instrucción pública, así primaria como secundaria, ha sido siempre parte integrante de la administración y régimen foral.

2.º Que la Diputación General de la Provincia y los ayuntamientos y concejos en el círculo de sus respectivas atribuciones han ejercido constantemente, y de la manera más absoluta, cuantas facultades han sido convenientes para el desarrollo y mejor estado de dicha parte de la administración del país, debiéndose a éste el adelantamiento y brillante situación de la provincia respecto al indicado ramo, que tan ventajosamente

colocó a este País entre los pueblos más civilizados y cultos.

[...]

4.º Que la Ley de Instrucción Primaria última de dos de junio, afecta a varias de sus disposiciones de régimen foral, a las atribuciones que a la Diputación, ayuntamientos, pueblos y concejos han competido por fuero, uso, costumbre y ordenanza, respecto de la enseñanza pública [...], la Junta Decreta:

1.º Queda sin efecto dicha ley de Instrucción Primaria de 2 de junio de este año en el territorio de la provincia de Álava.

2.º Quedan, a su consecuencia sin efecto también cuantas órdenes, disposiciones y providencias se hayan dado para la ejecución y cumplimiento de aquella.

3.º Que se devuelvan desde luego a la Junta General y Diputación de la provincia y a los ayuntamientos, pueblos y concejos todas las atribuciones y facultades que por fuero, costumbre y ordenanza ha tenido en el ramo de enseñanza primaria y a cuanto concierne a la instrucción pública de la juventud alavesa.

4.º Que se imprima y circule este acuerdo con profusión a las hermandades, ayuntamientos y concejos²¹.

Era evidente que las armas se ponían en alza y que la Diputación alavesa daba un salto importante en el camino de no admitir normas que invadieran el fuero, en el intento persistente de controlar la enseñanza para tener bajo su influjo a la sociedad.

Esta situación de resistencia se mantuvo, a lo largo del siglo XIX como una constante inalterable. Era demasiado importante para la Diputación no ceder en el control del sistema escolar. Se jugaba demasiado en el mantenimiento de esa forma de vertebrar la sociedad alavesa y de no cejar en modo alguno en ese dominio sobre las mentes y las conciencias que

(20) *Ibid.*

(21) *A.P.A.* pp. 107-5.

significaba el tener en sus manos los hilos de la estructura administrativa y escolar del sistema educativo.

En la década de 1880 fue la Diputación la encargada de formar los presupuestos de atención a la primera enseñanza. Incluso a final de siglo, cuando el Estado se quiso arrogar el pago de los salarios del profesorado, las diputaciones vascas obtuvieron el beneplácito del gobierno para seguir gestionándola. En realidad, hasta comienzos del siglo siguiente el Estado no se planteó de forma firme la asunción de las competencias educativas y, por tanto la formación de un sistema unitario de educación lo que implicaba el nombramiento de los maestros y su selección, el pago de sus salarios y la formación de un escalafón docente.

EL ARREGLO ESCOLAR Y LA CONFIGURACIÓN DE UN SISTEMA UNITARIO

Como se ha indicado, la financiación del pago de las atenciones de primera enseñanza ya venía siendo regulada por el Estado desde 1901. Hasta 1910 las provincias vascongadas fueron sistemáticamente excluidas de las medidas generales de financiación de la enseñanza adoptadas por el Estado. Ahora bien, el hecho de que el sueldo mínimo en el resto de España se situase en 500 ptas. ocasionó abundantes fugas del magisterio fuera de Álava, y por tanto se deterioró notablemente la situación de la calidad docente. Fue en 1910, por exigencias de consignación de las cuantías de las retribuciones a la

caja de derechos pasivos de toda plaza vacante, cuando se produjo una soterrada sublevación de los ayuntamientos alaveses, muchas veces bastante explícita a la luz de la abundancia de comunicaciones de dichos ayuntamientos a la Diputación expresando su protesta.

Hemos visto en capítulos anteriores la respuesta que la Diputación de Álava, casi siempre en unión con las otras diputaciones vascas, daba a las normas centralizadoras de los gobiernos que se iban sucediendo durante la restauración borbónica, y la aversión que había en Álava a todo lo que supusiera intromisión en la autonomía organizativa y en la idiosincrasia de la organización educativa alavesa.

En 1908 se reunieron las provincias vascas y Navarra, a fin de analizar la ponencia de Vizcaya que reivindicaba el nombramiento de los maestros de estas provincias. Como de costumbre, los intentos de unificación de propuestas para llevar a la capital del Reino provinieron de Vizcaya. Ésta sería el elemento dinamizador de voluntades y el acicate para conseguir una alianza vasca contrapuesta al poder central.

En la conferencia celebrada entre las cuatro provincias —incluida Navarra— se alcanzó un acuerdo unánime respecto a la necesidad de rescatar el nombramiento y separación de los maestros por los respectivos ayuntamientos. El objetivo era tener un magisterio acorde con las exigencias de dichas corporaciones, y concordes a lo que se consideraban características e idiosincrasia de cada lugar²².

(22) «CONCLUSIONES: Como desideratum: el nombramiento y separación de Maestros por los Ayuntamientos y para conseguir este derecho, procurar el concurso de todas las entidades que tengan igual aspiración.

Mientras eso no se pueda conseguir, sin perjuicio de mantener siempre viva la protesta, pagar como máximo lo consignado en los presupuestos municipales del año 1901.

Acudir unidos los Representantes de las cuatro diputaciones vasco-navarras a Madrid, para gestionar en el Gobierno la consecución de las conclusiones precedentes (...).»

A.P.A. D.H. pp. 5585-30. Reunión de diputados vasco-navarros.

La respuesta del Ministerio, a través de un interlocutor —el marqués de Valdespina—, no se hizo esperar. En ella fijaban las soluciones del Ministerio a las pretensiones de las provincias. Una de ellas era la que se derivaba de la ley del 31 de diciembre de 1901 que consagraba la especialidad del régimen administrativo vascongado. Esa ley y las disposiciones subsiguientes reconocían unos derechos en todos los ramos derivados de la actividad de los municipios vascongados, por el reconocimiento de la seriedad de éstos en el cumplimiento de sus obligaciones. En consecuencia, se facultaba a esos ayuntamientos para nombrar y separar a los maestros. Otra, la segunda, se soportaba en la competencia de las diputaciones vascas para pagar directamente las necesidades de personal y material de las escuelas públicas de primera enseñanza, con arreglo a los mismos criterios y cantidades retributivas que en el resto de España. De tal manera que el Estado satisfaría las diferencias en más de las cantidades pagadas en este concepto de sostenimiento de la enseñanza. O, en caso contrario, éstas —las diputaciones— entregarían al Estado la diferencia de lo pagado en menor cuantía²³.

Por tanto, la negociación de las diputaciones se movía más en el terreno del posibilismo que de los principios. No importaba tanto preservar el régimen privativo o la capacidad de autogobierno como obtener las mejores condiciones que posibilitaran el mantenimiento de la estructura educativa de las provincias sin aumento de gasto.

Ya nos hemos referido al ahogo financiero en el que estaba la hacienda ala-

vesa por los nuevos tributos, llegando a aportar al Estado el 60% de la recaudación. La gota de agua ya había rebosado el vaso por el artículo 17 de la ley de Presupuestos de 1911 que establecía como sueldo mínimo de los maestros la cantidad de 1.000 ptas., así como por las disposiciones sobre formación del escalafón general de maestros. Se formó así el escalafón del magisterio, y se estableció su sueldo entre 1.000 y 4.000 ptas. independientemente de la escuela que sirvieran, según la categoría que alcanzare. Lógicamente cundió la alarma económica, ya que esta medida suponía una sangría difícil de soportar para una provincia de esas características demográficas y con esas dimensiones municipales.

Para evitar la situación que provocó dicho marco normativo en Álava, la Diputación solicitó, nuevamente, la autonomía en materia de instrucción primaria, reclamando la capacidad de nombrar y separar a sus maestros. Se aspiraba, por tanto, a «poder disponer de un plantel o seminario de profesores conocedores del país, afectos a sus habitantes, amigos de su prosperidad y que inspirados en el común sentir de sus conciudadanos y solidarios en sus pensamientos, contribuyesen con el ejercicio del Magisterio a inculcar, desarrollar y difundir las ideas, prácticas y conocimientos que son base sólida y castiza de nuestra peculiar manera de ser»²⁴. Sin embargo, como señaló el Sr. Dans, diputado general de Álava, la respuesta fue en parte negativa:

El resultado confirmó nuestros temores. Al mes de iniciar nuestra gestión, en 6 de marzo último, el Consejo de Ministros acordó por unanimidad que no era posible acceder a la petición de las Provincias

(23) *Ibid.*

(24) Estudio-dictamen referido. *A.P.A. D.H.* pp. 1351-11. «La instrucción pública en la provincia de Álava».

Vascongadas y Navarra, referente a que se les concediera el nombramiento y separación de los Maestros, y que lo único que podía hacer era que las provincias pagasen por Instrucción primaria lo que les correspondía satisfacer en primero de enero de 1902 (...)²⁵.

El diputado general, con sentido posibilista, optó por poner a consideración de los municipios y resto de entidades locales perder el derecho de la provincia a la selección de los maestros, a cambio de la compensación por el Estado de las cantidades que resultaran de la diferencia entre los sueldos pagados en el año 1901 y las retribuciones fijadas como mínimas en ese momento²⁶. Para aceptar esa conclusión hacía una valoración de las consecuencias que se derivarían de no hacerlo:

En mi humilde opinión, ya que ha sido desahuciada nuestra pretensión de autonomía en instrucción primaria, debemos aprovechar el ofrecimiento que el Gobierno nos hace en su resolución de 6 de marzo. Perdemos el derecho a pagar los maes-

tros, pero la conservación de ese derecho puramente nominal, honorífico y sin ninguna eficacia práctica, nos costaría demasiado cara. Para sostener nuestras escuelas con el sueldo mínimo de 1.000 pesetas, habríamos de aumentar por modo exorbitante los gastos municipales, y ese aumento no pueden soportarlo muchos ayuntamientos. Por otra parte, ni aún con esa asignación de 1.000 pesetas, se cumpliría con el nuevo sistema la obligación de pagar al maestro, pues no hay que olvidar que el haber de éste ha de ser en adelante personal, y que puede darse el caso agobiador de que en la escuela más insignificante llegue a haber un profesor con crecidísimo sueldo²⁷.

En 1912 se planteó por la Diputación un régimen económico particular de Álava para poder mantener la red escolar, en previsión del arreglo propuesto por el Gobierno. En virtud de este régimen, la financiación de las escuelas quedó dividida en diferentes categorías, de acuerdo con su capacidad financiera²⁸.

(25) *Ibíd.*

(26) «La fórmula aludida es:

Que el Gobierno se haga cargo de las atenciones de primera enseñanza mediante el pago de lo consignado en el presupuesto de 1901 por los Ayuntamientos, y que la diferencia entre esa suma y la actualmente consignada se destine en su día al sostenimiento de las escuelas que se supriman y mejora de la enseñanza, con lo cual se conseguiría una grandísima mejora en este servicio, sin aumento algunos de gasto. (...) Vitoria a 4 de mayo de 1912.»

(27) *Ibíd.*

(28) «AYUNTAMIENTOS NORMALES.

Escuelas de 825 pesetas: Amurrio: 2; Aramayona:2; Arceniega 2; Campezo: 2; Elciego: 2; Foronda: 1; Labastida: 2; Laguardia:2; Salvatierra: 2. Total de escuelas: 20.

Las cantidades satisfechas para atenderlas eran las siguientes:

Sueldos	17.100,00
Retribuciones	2.837,50
Material	2.701,86
Adultos	1.653,75
Material adultos	152,99
TOTAL	24.746,10 ptas.

En el año 1913 se llegó a un acuerdo entre los ayuntamientos de Bilbao, San Sebastián y Vitoria en relación con la ley de 30 de diciembre de 1912. Dicho acuerdo se alcanzó en una reunión celebrada en Bilbao el día 10 de febrero de 1913 con la concurrencia del alcalde de San Sebastián Marino Tabayo, el alcalde de Vitoria Julián Daniel y por parte de Bilbao asistieron Federico Moyúa, alcalde de Bilbao, y otros ediles municipales.

Las cuestiones planteadas giraban en torno a los seis puntos siguientes:

- 1.º Necesidad de recabar y obtener garantías de que la consignación a material se ha de invertir debidamente.
- 2.º Posibilidad de que las corporaciones locales funden escuelas de carácter extraoficial o nombre maestros del mismo carácter para las escuelas oficiales.
- 3.º Determinación de la entidad que ha de sufragar los gastos correspondientes a las escuelas creadas después del año 1901.

4.º Obligación de satisfacer los inherentes al establecimiento de escuelas que hagan falta para completar el cupo de la Ley de instrucción pública.

5.º Forma de implantar la graduación de escuelas.

6.º Modo de atender eficazmente la Inspección de los establecimientos de Instrucción Primaria²⁹.

En definitiva, se cedía, por interés económico y por la imposibilidad material de sostener el servicio educativo, la competencia de selección y nombramiento de los maestros, pasando el control del sistema escolar, por primera vez, al Estado, configurándose un escalafón docente único para todo él.

Pero las tensiones y demandas al Estado no quedaron resueltas con este Arreglo. Poco duró la paz, lo cual dejaba en el ambiente la sospecha de que el Arreglo había sido una mera argucia para resolver problemas de financiación de las diputaciones.

y las cantidades que suponen el pagar esas escuelas cubiertas por maestros que tengan derecho a la reforma serían:

Sueldos	22.000,00
Material	3.666,00
Adultos	2.750,00
Material de adultos	687,50
TOTAL	29.103,50 ptas.

La diferencia pues sólo podría alcanzar a 4.357,40 pesetas cuando todos los maestros que regentan tales escuelas tengan derecho a los nuevos aumentos y suponiendo que lo puedan adquirir los de 3 de ellas que son de patronatos. Hoy únicamente se hallan en condiciones de tal beneficio 8 de los 20 maestros de 825 y la diferencia entre lo que actualmente perciben y lo que les correspondería percibir a los encargados de las escuelas de 825 ptas. de Álava se reduce a 2.467,61 pesetas.

(...)

Escuelas de 550 pesetas, 500 ó de menor consignación:

Quedan 254 escuelas, de sueldos que oscilan entre 550 y 200 ptas. y hay que suponer que el Estado no estará inclinado a levantar el enorme gravamen que supone el elevarlas a la dotación de 1.000 pesetas; como se ha patentizado la imposibilidad de suprimirlas sin gravísimo perjuicio para la instrucción, no encontramos otra solución que el sostenerlas con sus actuales dotaciones y proveerlas por concurso, en el cual se diera preferencia a los maestros con título pero pudiendo caso de no haberlos entre los solicitantes cubrirlas con personas que posean el certificado de aptitud.(...)» Estudio-dictamen referido. A.P.A.D.H. 1351-11. «La instrucción pública en la provincia de Álava».

(29) *Archivo Municipal de Vitoria*, en adelante A.M.V. 36-37-18.

En 1914 los diputados generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya acordaron por unanimidad gestionar del Gobierno de S.M. el reconocimiento a las provincias vascongadas de las ventajas económicas cedidas a Navarra por un real decreto de 8 de abril y una real orden de 18 de mayo sobre provisión de escuelas y nombramiento de maestros. Los demandantes se basaron en que las cláusulas firmadas en el convenio con el Gobierno en 1912 aseguraban la concesión a las provincias vascongadas de cualquier ventaja cedida a otra provincia o región. Se acordó así mismo la comunicación de esta petición a los representantes en Cortes de las tres provincias para que se reunieran y trataran de las probabilidades de éxito de la gestión.

No se produjo tal reunión con el Gobierno, según refería Luis de Urquijo, diputado por Amurrio en las Cortes Generales, en carta dirigida a Benito Yera, a la sazón diputado general:

Mi distinguido amigo: Tengo el gusto de participar a Vd. que en la reunión celebrada hace pocos días por los representantes en Cortes de las Vascongadas se tomó el acuerdo de que una Comisión formada por los Sres. Gandarias y Prado se acercasen al Sr. Ministro de instrucción pública para conocer el pensamiento respecto a la provisión de escuelas y nombramiento de maestros vascongados teniendo en cuenta los derechos últimamente concedidos a Navarra. Según me manifiestan estos señores de la Comisión el Sr. Ministro les hizo la declaración de que tenía propósito de conceder a todas las provincias de España los mismos derechos que a Navarra y que al efecto presentarían el oportuno Proyecto de Ley. En vista de esto consideramos los representantes en Cortes que por ahora no es necesario que tengan a ésta ninguna Comisión de la Diputación. Le saluda atentamente su afectuoso y buen amigo³⁰.

EL MOVIMIENTO AUTONOMISTA EN EL PAÍS VASCO

Más tarde, en 1918, prosiguieron las reuniones para presionar respecto al nombramiento de maestros por las provincias vascas. A la pretensión de las diputaciones de separarse del Estado en materia de instrucción primaria —en función de la capacidad que tenía Navarra de elegir y nombrar a sus maestros— los diputados en Cortes de Álava contestaron que,

(...) mientras dure el actual Ministerio consideramos inútil pedir, pues ninguna de estas cuestiones querrá tratar, según manifestaciones públicas de sus miembros; y en atención además a que Navarra no tiene consolidada su situación de privilegio interior, no se consigna en los presupuestos del Estado el importe de los aumentos concedidos al magisterio desde 1901 a la fecha (aumentos que el Sr. Alba ha ofrecido ampliar con ocasión de las mejoras de sueldo a los funcionarios civiles), opinamos que por ahora resultará ineficaz para nosotros y probablemente perjudicialísimo para Navarra el realizar, antes de la aprobación del presupuesto de 1919, otra gestión que no sea la de apoyar activa y eficazmente a la Diputación de Navarra en su anhelo de que se le equipare económicamente a nosotros, en cuyo momento tendríamos toda la razón de nuestra parte para pedir se nos igualase a los Navarros en los derechos que les concede el Real Decreto de 8 de abril de 1914.

La pretensión era esperar a la mejora económica de la enseñanza en Navarra para acceder, acto seguido, a la petición de autonomía en materia de enseñanza al igual que la concedida a esa provincia (mejora similar a la obtenida por las provincias vascas en virtud del arreglo de 1912).

Sin embargo, las asociaciones y federaciones de maestros empezaban a adquirir

(30) A.P.A. D.H. 5866-9.

cierta fuerza en el ámbito vasco y eran bastante recelosas a dicha autonomía. No en vano tenían la experiencia de las mejoras económicas que les había proporcionado el Estado, en contraposición a las penalidades y penurias a las que estaban acostumbrados a recibir por parte de las autoridades forales y locales, que, tal como hemos mencionado ya, preferían la subsistencia de la red escolar a la dignificación del magisterio. Lo señala acertadamente Daniel Reboredo Olivenza³¹ de esta manera:

Los maestros alaveses, guipuzcoanos y vizcaínos, sus respectivas asociaciones y la Federación de las mismas se opusieron desde un principio a la petición de las corporaciones vascas solicitando una cierta autonomía en el ámbito de la enseñanza primaria.

No podían olvidar los maestros de esta «región» las dificultades que hubieron de superar para que el Estado se encargara de pagar las dotaciones, como lo hacía en las demás regiones del País exceptuando Navarra; ni tampoco olvidaban que si figuraba en el Escalafón General del Magisterio era debido a la dependencia directa del Estado y no de los municipios. Si se concebía la autonomía, perdían los beneficios adquiridos y así mismo los inconvenientes derivados del localismo administrativo que durante tantos años tuvieron que soportar.

En Álava la oposición fue total por parte de la Asociación provincial y de los partidos que la integraban (Amurrio, Laguardia y Vitoria) así como de la prensa profesional de la provincia, *El magisterio de Álava* y el *Defensor de los maestros*, y de la prensa ordinaria *La Libertad* y el *Heraldo Alavés*.

En Álava se sucedieron las reuniones de maestros alarmados por la posibilidad

del advenimiento de una autonomía vasca. Así lo refiere el mismo autor:

Sábado ocho de diciembre de mil novecientos diecisiete, (...) previa convocatoria de tres de noviembre, se reunieron los maestros alaveses para tomar una postura firme en esta cuestión. Con el salón de actos de la Escuela Superior de niños de Vitoria como escenario, se dieron a conocer los trabajos realizados por la Federación de Asociaciones del Magisterio y por la Asociación del Partido de Vitoria. Una vez discutidas las diversas posturas, se decidió solicitar la reintegración de los maestros de Navarra en el ámbito de la Legislación General de instrucción primaria, ya que este hecho era la única base en que se apoyaban las pretensiones autonómicas, y solicitar del Gobierno Central que no se concediera la autonomía que éstas pedían. Ambas peticiones se entregaron al Gobernador Civil de Álava —Luis Argüelles y Argüelles—³².

Según el autor citado, los maestros tenían otro temor acumulado por su experiencia, que era el de que los ayuntamientos se negaban a pagar las retribuciones a los titulares de las plazas nombrados por el Estado, incluso a los nombrados con anterioridad al Arreglo de 1912, firmado con el Gobierno.

Esta pugna de intereses llevó incluso al enfrentamiento dialéctico entre la representación corporativa de los maestros y el órgano de difusión del nacionalismo vasco *Euskadi*, sucediendo lo mismo con el propio órgano de prensa de los maestros alaveses *El Defensor de los maestros*.

Al final, lo que desbordó la gota de agua fue la negativa de la Diputación de Navarra en 1918 a pagar a los maestros, transfiriendo todas sus obligaciones a los municipios correspondientes. Esto

(31) D. REBOREDO OLIVENZA: «Autonomía vasca y enseñanza (1912-1919)», en *Revista Muga* (92), p. 36.

(32) Loc. cit.

suponía, en la práctica, el impago de la diferencia entre lo que el Estado daba a la Diputación en materia salarial y lo que se entregaba a los maestros, que era cubierto por la propia Diputación. Tras sucesivas asambleas, la Diputación navarra acordó no pagarles más que la cantidad establecida en el real decreto del 8 de abril de 1918, lo que suponía una pérdida del 10% de los haberes percibidos hasta entonces por los maestros. Esto supuso un revuelo impresionante que arrastró el apoyo de los maestros alaveses y que no cesó hasta el advenimiento de la Dictadura de Primo de Rivera³³.

1919 fue un año de unificación de criterios de las provincias vascas para instar al ejercicio de la enseñanza con un carácter autónomo.

En el pasado había habido algunos precedentes como la conferencia celebrada en Vergara los días 7 de febrero y 22 de junio de 1868, o la de Pamplona del 20 y 21 de junio de 1899. En 1868 se protestaba principalmente contra la centralización de los fondos destinados a la instrucción primaria, contra la constitución centralista de las juntas provinciales de instrucción pública, contra la institución igualmente centralista de inspectores y contra la conculcación de las atribuciones de los ayuntamientos en el nombramiento de maestros. Para ello se recurría al derecho foral y se argumentaba la brillante situación de la enseñanza en Álava, cuando estuvo guiada por la Diputación y los ayuntamientos³⁴.

En Vizcaya —año 1919— no se veía con buenos ojos el nombramiento de los maestros por el Estado:

Todas las disposiciones relativas a la instrucción pública de algunos años a esta parte, están dictados como si en el ánimo de los Poderes Públicos no hubiese más preocupación que la de mejorar, por todos los medios imaginables, la situación del Profesorado primario, tendencia desde luego laudable, pero que no debe ceder en mengua del servicio público [ilegible] la finalidad de concursos, traslados, ascensos, permutas y oposiciones fomenta continuamente la movilidad del personal docente. Unan a esto el disgusto con que la mayor parte de las veces los maestros extraños al País se encuentran en las pequeñas localidades donde su habla, ni las costumbres, ni el modo de ser concuerdan con las ideas apriorísticas que el novel pedagogo trajo consigo, y se tendrá la explicación del crecido número de vacantes y de interinidad de que adolece la instrucción primaria nacional en Vizcaya³⁵.

La iniciativa de la cooperación interterritorial volvía a proceder de Vizcaya, donde la naturaleza del vasco vizcaíno chocaba muchas veces con la naturaleza y origen del maestro venido de fuera —según el parecer de quienes ejercían el poder foral.

Todo ello fue alimentando y extendiendo un sentimiento autonomista en las Vascongadas en materia de primera enseñanza. Las diputaciones de Guipúzcoa y de Álava se habían comprometido a formar las estadísticas de sus escuelas, de los alumnos matriculados, de la asistencia, de los maestros, de las interinidades, etc. con la finalidad de materializar esta reivindicación de autonomía en primera enseñanza, en una relación de interés con Vizcaya. Y en caso de no conseguirse la autonomía, se pensaba solicitar las facultades concedidas a Navarra en la materia. Dicha reunión de

(33) Referencias tomadas del trabajo referido de Daniel REBOREDO.

(34) *A.P.A. D.H.* 3713-4. «Documentación relativa a la autonomía en materia de enseñanza primaria de las provincias vascongadas», 1919.

(35) *Ibid.*

las tres diputaciones se celebró en Bilbao el 5 de septiembre de 1919, sin que consiguieran su objetivo.

Este sentimiento fue el que dio origen en la II República al fortalecimiento de las posiciones nacionalistas cuya más clara expresión fue el acuerdo para el texto del Estatuto de Estella nada más comenzar la república uniéndose a carlistas y a católicos integristas; es decir, como había sucedido durante todo el siglo XIX manteniendo una unidad estratégica para impedir la formación de un Estado liberal, en definitiva, en un constante esfuerzo para evitar una progresión democrática, y ciertas conquistas como el sufragio universal, la igualdad entre el hombre y la mujer manifestado en la coeducación, etc. Es decir, el peso del Antiguo Régimen en el ahogamiento de los impulsos liberalizadores, en lo cultural, en lo social y en lo político.

CONCLUSIONES

El sistema educativo liberal se fue constituyendo con tibieza y sin gran determinación durante todo el siglo XIX, pero no fue hasta principios del XX cuando se constituyó de forma efectiva.

En ese proceso de configuración del sistema educativo liberal tuvo mucho que ver la formación del propio Estado unitario. La constitución de los Estados liberales conllevó de forma pareja la conformación de sistemas educativos que iban instruyendo a los individuos para ejercer su carta de ciudadanía, a los efectos de ir desarrollando las sociedades modernas y superando el Antiguo Régimen caracterizado por un modelo de sociedad estamentaria.

En Álava, el foralismo se resistió durante el siglo XIX a la cesión del control sobre el sistema educativo y, sobre todo, res-

pecto al mantenimiento de la capacidad de selección y nombramiento de los maestros. El Antiguo Régimen adoptaba una posición residual en el intento de no ceder en el elemento de adoctrinamiento por autonomasia: la escuela, en el que tenía pleno protagonismo la Iglesia. Contra la uniformidad y centralización del sistema educativo y contra la progresiva dignificación del cuerpo docente, el régimen foral priorizaba el sostenimiento de la red de pequeñas escuelas para llegar al más lejano y remoto rincón de Álava, en su afán por el control social.

A partir de 1912 el Estado se haría plenamente con el control de la enseñanza, lo que no implicaba que surgieran de forma reiterativa iniciativas e intentos para recuperar el control sobre la selección y nombramiento de los maestros, teniendo como fecha más significativa la de 1918, coincidiendo con la pujanza del nacionalismo. A partir de esa fecha se fue formando una conciencia autonomista con el nacionalismo como guía de la misma. La expresión más rotunda de este fenómeno se produjo en la II República de la mano del PNV que acompañado de carlistas y de católicos integristas coadyuvó al proyecto de Estatuto de Estella para poner freno al proceso de secularización y de consolidación del Estado unitario republicano.

En definitiva, se vislumbran dos percepciones diferenciadas del papel social de la escuela: la de quienes la percibían como un ámbito de formación de ciudadanos libres, dentro de un Estado liberal que se debatía entre una visión integrista de lo religioso y las posiciones secularizadoras y la de quienes, desde una posición situada más en el Antiguo Régimen que en la modernidad, trataban de utilizar el sistema educativo con fines de control social y de adoctrinamiento. Lo que explicaría mucho de la fenomenología política actual.