PROPIEDAD
ESCUELA NORMAL DEL ESTADO
S. L. P.
No. Ord.
CLASIF.
ADQUIS. 136 K 726-2001
FECHA
PROCED.
$

1.780

TEORÍA Y PRÁCTICA

DE

LA EDUCACIÓN Y LA ENSEÑANZA

PROPIEDAD
CUELA NORMAL DEL ESTADO
S. L. P.
. Ord.
ASIF. .....
QUIS. .....
CHA .....
OCED. .....
$.....

DERECHOS RESERVADOS

MADRID. — Imprenta de los Sucesores de Hernando, Quintana, 33.

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS ESCUELAS

LEGISLACIÓN ESCOLAR COMPARADA

ESTADO DE LA PRIMERA ENSEÑANZA EN LOS DIVERSOS PAÍSES

OBJETO Y PLAN DE ESTE TOMO

Este nuevo y último volumen de la *Teoría y práctica de la Educación y la Enseñanza,* es el complemento obligado del anterior y de la obra toda de que ambos forman parte.

En el tomo VIII hemos estudiado la «organización pedagógica» de las escuelas, con la cual se halla íntimamente ligada, según ha podido verse en dicho volumen (señaladamente en su capítulo primero) la «organización administrativa», de la que aquélla arranca en todos los países, al punto de que muchos de los preceptos administrativos son en puridad esencialmente pedagógicos. Pero, aparte de esto, que en mucho es debido á inmisciones (con frecuencia arbitrarias) de la Administración en el terreno de la Pedagogía, es lo cierto que para conocer bien el estado y la manera de ser de la enseñanza primaria de un país cualquiera, es preciso estudiar las escuelas en toda la complejidad de su organización, no meramente en lo que constituye la vida íntima, la psicología de cada una de ellas y su funcionamiento particular; sino, además, las leyes y preceptos administrativos que regulan á todas, que las estatuyen y, tomándolas como parte de un organismo común, las hacen concurrir á un mismo fin, y señalan la labor pedagógica que en ellas debe cumplirse. En tal sentido, la organización pedagó-

gica y la administrativa se completan y presuponen mutuamente, el estudio de una y otra es indispensable para conocer la organización escolar de una nación, y este volumen es complemento del precedente.

Por otra parte, no sería completa nuestra obra *Teoría y práctica de la Educación y la Enseñanza* si no estudiásemos la organización escolar desde el punto de vista de la legislación (organización administrativa) y no diésemos las informaciones que á propósito de este estudio damos en el presente tomo.

Estudiaremos, pues, en él nuestra actual legislación de primera enseñanza, no en sus pormenores (lo que requeriría más de un volumen de grandes dimensiones y daría por resultado un trabajo, además de enojoso, impropio, dado el carácter de nuestra obra), sino en sus principios generales, en sus grandes delineamientos, en aquello que mejor sirva para dar á conocer las bases y los caracteres fundamentales de nuestra organización escolar y de qué modo están atendidas entre nosotros las principales exigencias que esta organización tiene hoy en todos los países cultos.

Y á fin que este estudio resulte más instructivo y pueda servir para hacer deducciones de carácter práctico, con los preceptos, disposiciones, etc., que á propósito de cada materia demos como vigentes en nuestro país, expondremos los congéneres de los demás países, de modo que puedan hacerse comparaciones, y notando analogías y estableciendo diferencias, resulte, si no un tratado, al menos un bosquejo de *Legislación escolar comparada;* materia por todo extremo interesante y de que se carece.

Esto nos servirá de base y punto de partida para, procediendo por vía de síntesis, formular un *Resumen* del estado actual de la enseñanza primaria en cada uno de los países civilizados, documentado con los consiguientes datos estadísticos, que al final resumiremos en cuadros sinópticos comparativos.

Si á lo dicho se añade que para la mejor comprensión de los términos que se emplean á propósito de la legislación

escolar son precisas, y damos á continuación de esta advertencia, ciertas nociones de Derecho, sobre todo del administrativo, queda bien indicado el plan del presente libro, que por virtud de lo expuesto se dividirá en las siguientes tres partes:

PRIMERA. — *Del Derecho en general y del administrativo en particular.*

SEGUNDA. — *Legislación escolar española y extranjera comparadas.*

TERCERA. — *Estado actual de la primera enseñanza en los diversos países. Estadística comparada.*

PARTE PRIMERA

DEL DERECHO EN GENERAL Y DEL ADMINISTRATIVO EN PARTICULAR

CAPÍTULO PRIMERO

Del Derecho en general.

I

IDEA DEL DERECHO Y DE SUS ELEMENTOS

1. El Derecho: diversas acepciones en que se toma; su concepto. — 2. Utilidad de su estudio. — 3. Sus relaciones con las demás ciencias. — 4. Sus elementos. — 5. El sujeto jurídico. — 6. El objeto del Derecho. — 7. La relación jurídica.

1. Desde los tiempos de Justiniano, y no obstante el alto grado de progreso á que llegó en Roma cuanto con el estudio de la ciencia jurídica se relaciona, viene luchándose con la dificultad de dar una idea completa y acabada, una definición precisa de lo que es el Derecho.

Á los obstáculos inherentes á toda definición, se agrega en el caso presente el que proviene de la frecuencia con que en el lenguaje vulgar hacemos uso de la palabra *Derecho,* aplicándola en distinto sentido y relacionándola como términos sinónimos, unas veces con la ley, otras con la idea de *facultad* y otras con la de *obligación* y *deber,* y confundiendo también frecuentemente estas dos últimas.

¿Tiene la palabra «Derecho» el mismo significado cuando la empleamos para decir «tengo *derecho* á heredar á mis padres», que cuando nos servimos de ella diciendo «el *dere-*

cho prohibe matar»? Desde luego que no, y claramente se comprende que en el primer caso la idea de derecho la referimos á algo que está dentro de nosotros mismos y que nos mueve á obrar en determinado sentido, porque realmente nos consideramos con derecho á ello. En el segundo ejemplo relacionamos, por el contrario, la idea de derecho con algo que está fuera de nosotros en el mundo exterior, y que al determinarnos á obrar, nos impone la necesidad de ajustar nuestros actos á una norma ó regla determinada.

Tiene, pues, la palabra «Derecho» distinto sentido en cada uno de los dos ejemplos puestos; pero lejos de ser opuestos sus significados se completan mutuamente, y sólo del conjunto de ambos podremos deducir la definición completa del Derecho. Si la referimos á algo que existe dentro de nosotros mismos (derecho á heredar á nuestros padres, del ejemplo anterior), tomamos su significado en el aspecto *subjetivo,* y si la relacionamos con algo que está fuera de nosotros (el derecho que prohibe matar), lo consideramos *objetivamente.*

La nativa imperfección de la especie humana obliga al hombre en todas las épocas de su vida á buscar el auxilio de sus semejantes, estableciendo con ellos relaciones que le sirven para el cumplimiento de los diversos fines que constituyen su destino, y cuyas relaciones necesariamente han de traducirse en actos, en virtud de los cuales aparece el hombre revestido unas veces de una *facultad* ó *poder moral* para exigir su cumplimiento á sus semejantes, y otras, de una *obligación* de prestar este mismo cumplimiento; aspectos *activo* y *pasivo* del Derecho subjetivamente considerado, cuyo concepto ya puede formarse diciendo que es «la facultad ú obligación del hombre de hacer, omitir ó exigir que otro haga alguna cosa».

Estas relaciones que los hombres establecen entre sí, no pueden ser en modo alguno caprichosas ni tener por único fundamento los impulsos de la libre voluntad del individuo; si así fuera, resultaría que el hombre, en muchos casos, unas veces por ignorancia y otras por malicia, dejaría de cumplirlas, conmoviendo los cimientos y perturbando la armonía del orden social. Para que esto no suceda, dichas relaciones están reguladas y sometidas en su cumplimiento á reglas ó principios preestablecidos que, como hemos dicho, existen fuera de nosotros y son anteriores y superiores á nosotros mismos. Estas reglas, al señalarnos una norma de conducta á la que hemos de ajustar nuestros actos, nos obligan al cumplimiento de aquellas relaciones, y caso de que éste no sea voluntario, nos lo imponen por medio de la *coacción,* que es su nota característica.

Pues bien; este es el Derecho objetivamente considerado, «conjunto de *reglas, normas* ó *principios* ó, mejor dicho, de *leyes* que rigen nuestra libre voluntad y nos señalan el camino que debemos seguir para la consecución del fin social».

Si, como hemos dicho, estos dos aspectos, subjetivo y objetivo, del Derecho, lejos de ser opuestos se completan y vienen á ser como partes de un todo, reuniendo sus dos definiciones, tendremos la del Derecho en general, que no será otra cosa que el *conjunto de facultades y obligaciones, y el de leyes que presiden su ejercicio y cumplimiento y nos encaminan á la consecución del fin social por medio de la coacción.*

Multitud de definiciones podrían citarse con que los tratadistas han explicado lo que por Derecho se entiende; pero aunque distintas en la forma, todas ellas convienen en lo esencial, en considerar el Derecho, de un lado, como un conjunto de facultades y obligaciones, y de otro, como una reunión de leyes.

Atendiendo á la etimología del vocablo «Derecho»; y dada la relación que existe entre las ideas y su expresión por medio de la palabra, se viene á confirmar más la existencia de los aspectos subjetivo y objetivo que necesariamente han de entrar en su definición. Los que derivan su etimología del verbo *jubeo* (mandar) y del participio *jussum* (lo mandado), lo mismo que los que creen que la voz «derecho» procede de *dirigere* y *directum* (dirigir y dirección), no

hacen más que considerar el Derecho como una facultad (de mandar si es *jubeo* ó de dirigir si es *dirigere*), ó como una norma ó precepto (lo mandado, la dirección).

2. No sólo para los que hacen de su estudio profesión especial, sino para todos los hombres, es el conocimiento del Derecho asunto de la más alta importancia y transcendencia.

Esto se comprende con sólo fijarnos en que se trata de una ciencia de aplicación constante á la vida toda, y cuyos preceptos (leyes y códigos) se refieren á todos por igual y á todos obligan.

Más que otra cosa, es el Derecho una necesidad del hombre que vive en sociedad, un medio que le es absolutamente indispensable para el cumplimiento de todos sus fines, que desde luego quedan incumplidos, ocasionando graves trastornos, cuando se desconoce el medio adecuado para su consecución.

Los derechos individuales, políticos y sociales de que tan celosos se muestran los ciudadanos, todo cuanto hace relación á la familia: propiedad y modos de adquirirla, contratación, herencia y sucesiones, relaciones del individuo con la Administración pública, toda la vida, en fin, del hombre desde antes de nacer hasta después de muerto, está encarnado en el Derecho, que no nos abandona un solo instante, que nos sirve de eterna garantía y al cual acude lo mismo el comerciante en las operaciones de su tráfico que el profesor que vive en el sagrado recinto de su cátedra, que el padre que ha de transmitir sus bienes á sus hijos y á otras personas. El que quiere contraer matrimonio sólo encuentra en el Derecho la única manera de hacerlo lícita y válidamente, ya desde el punto de vista civil, ya desde el religioso. A su sombra vive la Representación Nacional, que traduce en leyes las aspiraciones del pueblo y provee á sus necesidades, y á su poder están sometidos lo mismo el Rey, que tiene una Constitución que regula sus actos, que el patrono y el obrero obedeciendo los preceptos de la legislación del trabajo.

Los pueblos que conceden al estudio del Derecho la importancia que merece, son los más adelantados en todos los órdenes de la actividad humana. Acostumbrando al niño desde su infancia á obedecer las leyes, respetar á las autoridades y obrar de conformidad con los eternos principios del Derecho, se forman después los buenos ciudadanos, que siendo buenos hijos, buenos padres y fervientes patriotas, engrandecen su patria, poniéndola al nivel de los países más adelantados. Reconociéndose así en el nuestro, se ha incluído en los programas de los Institutos y las Escuelas primarias la enseñanza de las nociones elementales de materia tan importante y útil bajo la denominación de *Rudimentos de Derecho*.

3. Todas las ciencias aparecen en principio relacionadas entre sí por la unidad general de la verdad, fin que todas ellas se proponen; pero aparte de estas relaciones generales, conviene estudiar las particulares que el Derecho mantiene con otras ciencias.

Entre éstas, ocupa el primer lugar por su intimidad con el Derecho, la Ética ó Filosofía moral que dirige las determinaciones de la voluntad libre para llegar á su resultado propio, que es el bien, y en cuya esfera se engendra el Derecho. Ambas ciencias estudian la voluntad; pero en tanto que la Ética alcanza en su jurisdicción hasta donde llega la libertad humana, el Derecho sólo se ocupa de aquélla en cuanto afecta al orden social. Queda éste reducido á la efera de la utilidad, y mientras considera el bien como medio para la consecución de un fin determinado, la Ética lo considera como fin mismo (el bien por el bien). Más externo que la Moral, el Derecho atiende más al resultado de la acción y á la perturbación del orden social, que á la intención del agente, pero sin que jamás llegue á prescindir de ella, pues en tal caso quedaría negada toda relación entre las dos ciencias y perdería el Derecho su cualidad ética. Lejos de esto, en la conciencia de todos está que lo justo siempre es moral, como inmoral es la injusticia.

Relaciónase también el Derecho con la Sociología, como

medio ó conjunto de medios que es para que el hombre consiga su fin social y como condición indispensable de existencia de toda sociedad. Con la Religión, porque aparte de que hay una rama de la enciclopedia jurídica que estudia estas relaciones al ocuparse de todo cuanto á la Iglesia hace referencia, desde los tiempos más remotos viene observándose su influencia en varias instituciones jurídicas, como ocurre, por ejemplo, en el matrimonio.

Como el individuo, sujeto del Derecho, está sometido á leyes fatales, cuyo estudio no puede serle indiferente porque determinan en muchos casos estados excepcionales, aparece también relacionado el Derecho con las Ciencias naturales que se ocupan del estudio de dichas leyes. Así, de la Anatomía y la Fisiología, cuyo objeto es estudiar el organismo humano y sus funciones, se servirá para conocer el funcionamiento de las facultades intelectuales, ya que en muchos casos su perturbación puede motivar estados de incapacidad y de irresponsabilidad jurídicas. En general todas las Ciencias antropológicas y sus derivadas, especialmente la Psiquiatría y la Medicina (recuérdese que hay una enseñanza denominada Medicina *legal*), son auxiliares, en muchos casos imprescindibles y de notoria utilidad siempre, de la Ciencia del Derecho.

Esta misma capacidad, según se estudia en Derecho civil, varía en los distintos países por influencia del clima, del medio ambiente, etc., de lo cual resulta que otra de las ciencias relacionadas con el Derecho es la Geografía.

Lo mismo podemos decir de la Zoología y la Botánica. Tanto las especies animales como las vegetales pueden ser objeto del Derecho de propiedad, que variará según las clases de unos y otros. De la Botánica, además, precisa sus auxilios el Derecho, sobre todo el penal, en lo que hace relación á la Toxicología, con la que asimismo y por igual motivo, se relaciona la Mineralogía.

4. De la definición dada del Derecho subjetivamente considerado, se deducen como inmediata consecuencia cuáles son sus elementos. En efecto; si en ese concepto entendemos el Derecho como la facultad ú obligación de hacer, omitir ó exigir que otro haga alguna cosa, en toda relación jurídica encontraremos: un *sujeto,* que según ejercite la facultad ó cumpla la obligación, será activo ó pasivo; un *objeto* término del ejercicio ó cumplimiento de aquéllas, sobre el cual recae la determinación del sujeto, y un vínculo, nexo ó relación que une y sujeta el objeto al sujeto y que se traduce en un *acto*.

5. La primera condición que ha de tener el *sujeto del Derecho* ha de ser inteligencia para conocer la facultad que ejercita ó la obligación que cumple, y voluntad para querer por sí dicho ejercicio y cumplimiento, factores que constituyen la libertad; luego en primer término podemos concluir diciendo qué solamente el ser inteligente y libre, es decir, el hombre, puede ser sujeto del Derecho.

No se refiere esto solamente al hombre individualmente considerado, pues como ya hemos dicho, las imperfecciones de la naturaleza humana obligan á aquél á buscar el auxilio de sus semejantes para la consecución de fines en que no basta el esfuerzo de un solo individuo. Los individuos que en consideración á un fin determinado y con medios adecuados para su realización adunan sus esfuerzos, constituyen una asociación que ante el Derecho tiene también la consideración de persona, denominándosela, en oposición á la individual, persona *colectiva, social ó jurídica*. Podemos decir, por tanto, que el sujeto del Derecho es siempre la persona (individual ó colectiva), y en último término, el hombre, cosa que no sucedía en el Derecho romano, por existir hombres (los esclavos), que no eran personas ante el Derecho.

Respecto á la persona individual, ó sea el hombre, en relación con el Derecho, importa considerar su personalidad y capacidad jurídica. La primera es el conjunto de cualidades que reune el hombre para poder ser considerado como sujeto del Derecho; es inherente á la persona individual, con la que nace y muere, y por serlo, es también anterior y superior á la voluntad del legislador. La capacidad jurí-

dica es la facultad que tiene el ser humano de realizar actos con conciencia y eficacia ante el Derecho, por lo que es llamada por muchos capacidad de obrar. El niño, por ejemplo, tiene personalidad jurídica completa, pero en cambio carece de capacidad. Sólo con los años y á medida que se desarrollan sus facultades físicas, morales é intelectuales, la va adquiriendo paulatinamente, y llega á poseerla en totalidad cuando cumple la mayor edad.

No sólo la edad modifica la capacidad jurídica de la persona individual, sino que existen además otras varias causas, estados ó circunstancias que varían el grado de su ejercicio en personas que por su edad debían tenerla completa. Tales son: las enfermedades, principalmente las perturbaciones de las facultades intelectuales, el sexo, el parentesco, la vecindad y el domicilio, la ausencia, la ciudadanía y extranjería, la prodigalidad, las penas, principalmente la de interdicción civil, el concurso y la quiebra, y la Religión, por lo que afecta á la capacidad del clérigo, del religioso y de las comunidades de que forman parte.

El estudio de todas estas causas modificativas de la capacidad jurídica, así como el de sus medios supletorios é instituciones creadas con este efecto, que, como puede verse, es materia de gran importancia, entra de lleno en la esfera del Derecho civil.

Hemos dicho que no sólo el hombre individualmente considerado puede ser sujeto del Derecho, sino que asociado con sus semejantes, uniendo sus esfuerzos con los de otros hombres, forma una colectividad capaz de adquirir derechos y cumplir obligaciones, que tiene también la consideración de persona jurídica. Esta es la persona colectiva ó social destinada á la obtención de fines que el esfuerzo de un solo individuo no podría conseguir.

De esto se deduce, en primer término, que habrá tantas clases de personas colectivas como sea el de fines para cuyo cumplimiento se instituyan; pero casi todos los autores hacen de ellas una clasificación que las distingue en *totales* y *parciales*, según satisfagan todos los fines, como el

Estado; la Provincia, el Municipio, ó solamente alguno de ellos, como un establecimiento de beneficencia, de enseñanza, una asociación industrial, etc.

Como creación jurídica que son, toda la vida de las personas colectivas se halla regulada por la ley que señala el comienzo de su vida legal, su capacidad, los derechos y obligaciones que pueden ejercitar y cumplir, y el destino que habrá de darse á sus bienes cuando por haber expirado el plazo durante el cual funcionaban legalmente, ó por haber realizado el fin para el que se constituyeron, dejen de existir, dado el caso de que sean temporales.

6. El segundo elemento indispensable en toda relación jurídica es el *objeto ó cosa*, por el cual entendemos todo lo que existe ó puede existir en el mundo que nos rodea y que sirve para la satisfacción de nuestras necesidades, así del orden físico como del espiritual. Sobre él recae la actividad del sujeto al ejercitar una facultad ó cumplir una obligación, y en este sentido es un medio para la consecución de los fines de aquél.

De este carácter de medio se deduce que también el objeto ha de tener determinadas condiciones: si ha de servirnos para algo necesita ser *útil*, ya que lo inútil, por no satisfacer necesidad alguna nadie lo quiere, y si, como decimos, sobre él ha de recaer la actividad del sujeto, debe ser *apropiable*, es decir, poder ser sometido á nuestro dominio. Estas dos condiciones determinan la naturaleza del objeto, así como la inteligencia y voluntad (libertad) son las notas características del sujeto.

Como la palabra *cosa* (en latín *res*) tiene una acepción sumamente extensa, precisa indicar las clasificaciones que de ella se hacen, según los distintos puntos de vista desde los que se la considere.

Con relación al tiempo, se dividen las cosas en *presentes*, que existen en el momento en que el sujeto, al actuar sobre ellas, establece la relación jurídica, y *futuras*, que si bien no tienen existencia real por el momento, la tendrán en un plazo más ó menos largo; tales son los frutos aun no sazo-

nados, y las crías de los animales mientras no hayan nacido.

Atendiendo al espacio, se clasifican en *corporales,* que ocupan lugar determinado en el mismo, ó, como decían los jurisconsultos romanos, «que pueden tocarse», é *incorporales,* que ni pueden tocarse, ni ocupan lugar en el espacio, ni se perciben por los sentidos, á cuya clase pertenecen las prestaciones personales ó servicios.

Desde el punto de vista de su movilidad, divídense las cosas en *muebles,* que pueden trasladarse de un lado á otro sin experimentar deterioro; *inmuebles,* también llamadas *raíces,* que no tienen esta propiedad, como los edificios, terrenos, etc., y *semovientes,* que cambian de lugar por su propio impulso; tales son los animales, locomotoras, etc.

Esta clasificación es sin duda la más importante por las consecuencias que produce, sobre todo en el derecho de propiedad; por eso y por haberse observado alguna confusión respecto á cosas que considerando la ley como inmuebles, parecían más bien muebles, se ha procurado perfeccionarla todo lo posible, añadiéndola otros términos, como son las cosas *inmuebles por incorporación,* ó que, siendo muebles por naturaleza, se colocan en un inmueble, con el que forman un conjunto armónico y gozan de la misma condición; *inmuebles por analogía,* que son los derechos constituídos sobre bienes ó cosas de esta clase (derechos de hipoteca, censo, servidumbres, etc.), é *inmuebles por su destino,* en cuyo término se comprenden todas las cosas que forman parte de un inmueble y son necesarias para su conservación y utilidad; tales son, por ejemplo, los aperos de labranza. También de los animales (comprendidos en las cosas semovientes, según hemos dicho), se hace una clasificación que los distingue en *fieros,* que viven en las selvas fuera de la acción del hombre y resistiendo su poder; *domesticados,* que aun siendo fieros por naturaleza, ha conseguido el hombre someterlos á su dominación, y *mansos* ó *domésticos,* á cuya clase pertenecen los que nacen y viven al lado del hombre.

Llámanse cosas *fungibles* las que perecen ó se destruyen por el uso, y *no fungibles* todas las demás; son *divisibles* las que pueden divirse en partes útiles homogéneas al todo, é *indivisibles* las que no gozan de esta propiedad; denomínanse *preciosas* las que en poco volumen encierran gran valor, y *no preciosas* las que les ocurre lo contrario.

Por su aptitud para ser sometidas al dominio del hombre, se clasifican en *apropiadas* si ya están sometidas, *apropiables* si aun no están bajo nuestro dominio, pero que pueden estarlo, é *inapropiables,* que son todas aquellas que no pueden constituir propiedad exclusiva de uno; tales son el mar, el viento, etc. Las cosas que no tienen dueño, bien porque nunca lo tuvieron ó porque le hayan perdido, se denominan *nullius.*

Finalmente, y prescindiendo de otras clasificaciones menos importantes, divídense las cosas en de *Derecho divino* y de *Derecho humano;* las primeras, como indica su nombre, son todas aquellas que directa ó indirectamente sirven para el fin religioso y que se distinguen en *sagradas, religiosas* y *santas,* y las segundas son las destinadas á satisfacer las necesidades terrenas.

7. Para que el sujeto actúe sobre el objeto y le someta á las determinaciones de su libre voluntad, es necesario que exista entre ambos un vínculo ó nexo que llamamos *relación,* la cual para quedar válidamente constituída ha de establecerse por medio de un *hecho,* que es, según unos, la causa ú origen del Derecho, y según otros, que opinan con más acierto, es solamente su manifestación externa.

Estos hechos, que son consecuencia natural de la vida de relación, necesitan ir acompañados para ser jurídicos del carácter coactivo propio del Derecho. Sus elementos son: las personas relacionadas (sujeto activo y pasivo), el objeto, y la causa, motivo ó fundamento que determina al hombre á obrar de un modo ó de otro. Cada uno de estos tres elementos, que son indispensables en todos los actos jurídicos, necesita reunir ciertos requisitos, que son los mismos que examinamos al tratar del sujeto y el objeto.

El primero, por tanto, ha de tener *capacidad*, que se traduce en un determinado grado de aptitud para realizar el acto, y *consentimiento*, es decir, inteligencia y voluntad para verificarlo espontánea y libremente, hasta el punto de que si esto no ocurre, el acto es nulo.

El objeto necesita ser: *cierto*, tener existencia real, ya presente ó futura; *lícito*, ó sea que ha de basarse en algo moral, ya que lo inmoral no lo admite el Derecho; *útil*, desde el momento en que ha de servir para algo, y *determinado*, para que aparezca en toda su extensión la relación jurídica que se establece.

Á su vez, la causa, motivo ó fundamento, ha de ser también *lícita*. Si no lo fuera, el hecho jurídico resultaría ilícito y, por consiguiente, nulo.

Otro de los elementos esenciales de todo acto es su manifestación externa, la forma mediante la cual se manifiesta la relación jurídica constituída. Respecto á ella y á sus requisitos y solemnidades, no puede darse una regla general, pues cada acto la exige distinta.

II

ENCICLOPEDIA DEL DERECHO

8. De las clasificaciones del Derecho. — 9. División fundamental: natural y positivo. — 10. Primera división que se hace del Derecho positivo. — 11. Idea y divisiones del Derecho público. — 12. Idem id. del privado. — 13. Idea del Derecho penal. — 14. Idem del procesal. — 15. Divisiones del Derecho, considerado desde el punto de vista subjetivo.

8. Ya se le considere objetiva ó subjetivamente, el Derecho siempre es uno; por tanto, al hablar aquí de sus divisiones, no lo hacemos en el sentido de que existan distintas unidades jurídicas que vengan á contradecir su nota esencial de unidad, sino que nos referimos á los diversos aspectos bajo los cuales se nos presenta el Derecho al relacionarlo con las múltiples necesidades humanas que regula.

Antes de entrar en el estudio de la división del Derecho, conviene decir que son muchos los puntos de vista adoptados para hacerla, y que, según sean éstos el origen, los fines, la forma, etc., los términos de la división necesariamente variarán.

La clasificación del Derecho según se refiera á las personas, á las cosas y á las acciones, no obstante haber sido ideada por jurisconsultos tan famosos de la época romana como Justiniano, Gayo y Ulpiano, y copiada posteriormente por varios escritores, no puede hoy ser admitida, porque en cada uno de sus términos se comprenden materias que también corresponden á los demás.

Lo mismo ocurre con las divisiones del Derecho en sustantivo y adjetivo, y determinador y sancionador, incompletas á todas luces.

9. La primera división que del Derecho se hace tiene por fundamento la manera según la cual nos es conocido. Al hablar de su definición decíamos que la palabra Derecho se emplea frecuentemente en el lenguaje vulgar, señal evidente de que su concepto late en la conciencia del hombre, que lo conoce sin haberse dedicado á su estudio. Este conocimiento del Derecho, innato en el ser humano, es distinto al que posee una persona que habla de preceptos determinados de una ley; es decir, que el Derecho castiga al que mata lo sabemos todos, porque en nosotros mismos está la noción del mal que ocasiona el que mata, pero no todos sabemos, por ejemplo, que el juez competente para decretar el desahucio de un establecimiento mercantil es el de primera instancia.

Al Derecho que conoce el hombre por sí solo, sin más auxilio que los suministrados por su razón, al que está latente en la conciencia humana, al que es el mismo en todos los tiempos y en todos los pueblos, sin que jamás varíe, y al que sirve de fundamento á todas las ramas de la enciclopedia jurídica, se le denomina *Derecho natural*.

En contraposición á esta clase, existe otra del Derecho en que aparece este particular, distinto según los tiempos y los individuos para quienes existe, y mudable por adap-

tarse á las diversas circunstancias que lo exigen y establecen, al cual llamamos, por esto mismo, *Derecho positivo.*

Así como el Derecho natural por ser uno, permanente é inmutable, no admite clasificación alguna, el positivo se subdivide en varias ramas, como veremos á continuación, y puede además distinguirse por su origen en *divino* y *humano,* según sea su autor Dios ó el hombre; por su objeto en *determinador,* que establece los principios á los que hemos de ajustar nuestros actos, y *sancionador,* que aplica estos mismos principios; y por su forma en *escrito* y *no escrito* ó *consuetudinario,* cuya diferencia no está como á primera vista parece, en la escritura, sino que se funda en que en el primero obra libremente la voluntad del legislador satisfaciendo con sus leyes las necesidades de un pueblo, y en el segundo dicha satisfacción se procura por el pueblo mismo, aceptando por reglas lo que es producto de la repetición espontánea de actos jurídicos, de donde nace la *costumbre.*

10. Para el mejor estudio de las diversas ramas que comprende el Derecho positivo, divídese éste en dos grandes grupos, que se llaman respectivamente Derecho *público* y Derecho *privado,* distinción que, no obstante algún inconveniente que presenta, viene aceptándose por todos los tratadistas de Derecho, y fué consignada por Justiniano en su *Instituta.*

11. Denomínase *Derecho público,* á la parte de la enciclopedia jurídica que estudia todo cuanto á la organización del Estado hace referencia, sus relaciones con los individuos y con otros Estados, de donde se deriva una subdivisión del mismo en *interno,* que se refiere á un solo Estado considerado en sí, y *externo* cuando considerando un Estado como elemento de la sociedad internacional, estudia sus relaciones con los demás.

El Derecho público interno, que como hemos dicho, se refiere á la vida interior de un Estado, se subdivide en *político* ó *constitucional* cuando estudia el organismo del mismo, la constitución y relaciones de los Poderes públicos y

principalmente del ejecutivo, sus procedimientos, esfera de acción y límites de cada uno de ellos, las garantías de los derechos de los ciudadanos y las instituciones de gobierno, todo conforme á la Constitución, ley fundamental de un Estado, y en *administrativo,* que regula cuanto á la Administración pública hace referencia, sus relaciones con los administrados y organización de los servicios públicos.

El Derecho público externo, también llamado *internacional* y *de gentes,* tiene por objeto, como hemos dicho, las relaciones de los Estados entre sí considerados como personas jurídicas y miembros de la sociedad universal, y por fundamento los Tratados. Esta definición conviene más bien al que ordinariamente llamamos Derecho internacional *público,* el cual, por regir las relaciones existentes entre dos ó más Estados soberanos, debiera denominarse Derecho *interestatual.* El internacional *privado* atiende exclusivamente á la condición del súbdito de un Estado, del nacional que por haber traspasado las fronteras de su patria, se convierte en extranjero para definir su situación jurídica, atribuirle los derechos civiles y aun políticos que legítimamente le corresponden, y determinar la ley por la que éstos deben regirse.

Los preceptos de esta esfera del Derecho, que se encuentra en su período de formación, por carecer de la verdadera nota coactiva, quedan incumplidos con lamentable frecuencia; de aquí los rozamientos y trastornos que ocurren entre los Estados, á cuya voluntad y buena fe hay que entregarse por completo.

12. Tiene por objeto el Derecho privado el estudio de las relaciones que los particulares, los administrados, establecen entre sí, y su total contenido le forman dos ramas importantísimas de la enciclopedia jurídica que respectivamente se llaman *Derecho civil* y *Derecho mercantil.*

El Derecho Civil, como parte del privado, se refiere á la satisfacción de las necesidades ordinarias de la vida, y en tal sentido puede decirse que acompaña al hombre desde antes de nacer hasta después de muerto. En efecto; por

medio de la institución de la *Postumidad,* protege y concede ciertos derechos al ser concebido y no nacido, al que más que ser es una esperanza de ser, así como provee á todas las necesidades individuales y sociales mediante los derechos de Personalidad, Familia, Propiedad y Contratación, y vela en las sucesiones por el fiel cumplimiento de la última voluntad del difunto, supliéndola en su defecto. El conjunto de preceptos referentes á esta importante rama del Derecho, forman el *Código Civil.*

El Derecho mercantil tiende á satisfacer también necesidades del orden privado; pero lejos de ser éstas las ordinarias de la vida (asunto del civil), son las que se derivan del *Comercio.* Por muchos tratadistas ha sido considerado el Derecho mercantil como parte integrante del Civil, teniendo en cuenta, sin duda, que en uno y otro se estudian las mismas instituciones (lo relativo á la contratación); pero fijándose en que el Mercantil es el Derecho para el Comercio, que éste es una institución especial y que especial ha de ser el Derecho que la regule, quedará sentada la sustantividad del mismo.

Siendo el Comercio la industria que por medio del cambio tiende á pasar los productos del que los tiene (productor) al que los necesita (consumidor), el Derecho mercantil será el conjunto de leyes que regulen las relaciones jurídicas nacidas de esos actos de cambio. Sus preceptos, sistemáticamente ordenados, constituyen el *Código de Comercio.*

13. El Derecho, en cualquiera de las clases en que lo hemos distinguido, puede ser desconocido, negado ó perturbado por el hombre, consciente ó inconscientemente, produciéndose un estado de incumplimiento incompatible con el orden social. Los derechos más sagrados del individuo, aquellos que rigen instituciones indispensables para la vida, serían letra muerta, de nada valdrían si su cumplimiento quedara á merced de la voluntad de un perverso ó de un ignorante.

Si el Derecho es medio indispensable para la consecución del fin obligatorio humano, precisa la existencia de un

poder, de una sanción que vele por su cumplimiento, que examine la conducta de los hombres para determinar la esfera de acción dentro de la cual pueden moverse libremente y castigar á los que se extralimiten.

Al lado, pues, de todo el Derecho determinador, existe, como garantía necesaria de su cumplimiento, el sancionador ó *Derecho penal,* cuyo objeto es definir qué actos del hombre, por ser contrarios al derecho, son delitos; en qué responsabilidad incurren y qué castigo merecen sus autores, y lograr, hasta donde sea posible, la reparación del orden jurídico perturbado. Los preceptos de este orden forman el *Código penal.*

14. El Derecho penal, para conseguir la reparación del daño causado por el delito, necesita también determinados auxilios que le sirvan de garantía de acierto en su empresa, cuyos auxilios le son prestados por el *Derecho procesal* ó de *procedimiento* que, como su nombre indica, señala el camino, el procedimiento que debe seguirse para llegar á la total reintegración del Derecho infringido. En él se determina el modo de acudir á los Tribunales en demanda de justicia, los trámites ó diligencias que han de practicarse en los asuntos que se sometan á su conocimiento y la manera de resolverlos, de donde se infiere que el procedimiento judicial, además que de la buena administración de justicia, es garantía del derecho de todos. Los preceptos del Derecho procesal se encuentran en las llamadas *Leyes de enjuiciamiento* que, según se refieran al procedimiento seguido en las cuestiones civiles ó en las criminales, se denominan respectivamente *civil* ó *criminal.*

No debe circunscribirse, como frecuentemente ocurre, la acción del Derecho procesal á la esfera del penal, porque aquélla alcanza á todo el Derecho positivo, y así no sólo existe el procedimiento *judicial* ó *enjuiciamiento,* sino que puede ser además *administrativo, legislativo,* etc., según la esfera del Derecho á que se refiera.

15. Las anteriores divisiones y subdivisiones que del Derecho hemos hecho, se refieren á éste considerado *objeti-*

vamente, es decir, como un conjunto de leyes, y aunque son las más importantes y corrientes, conviene indicar las que se hacen de él examinándole desde el punto de vista subjetivo.

Considerando el Derecho como atribución de la persona, puede clasificarse en los mismos términos que lo hicimos de ésta, y puesto que persona ante el Derecho lo son el individuo y las entidades conocidas con el nombre de personas colectivas, sociales y jurídicas, se dividirá en *Derecho del individuo* y *Derecho de las entidades sociales*, cuyo número es más limitado por serlo también sus fines respecto á los del individuo.

Atendiendo al objeto de la atribución (lo que se atribuye al sujeto), divídese el Derecho en *inmanente* cuando dicho objeto está en el mismo sujeto formando parte de él (por ejemplo, el derecho á emplear los ojos para mirar), y *transitivo*, si, por el contrario, el objeto está en el mundo exterior que nos rodea. Fuera de nosotros sólo existen ó cosas ú otras personas, y como respecto á ambas podemos ejercitar la atribución, se subdividirá el Derecho transitivo en *respecto á las personas* y *respecto á las cosas* (derechos personales y reales); bien entendido, que en los derechos referentes á las personas no son éstas el objeto del Derecho (lo cual equivaldría á sancionar la esclavitud), sino sus actos libres.

Finalmente, divídese el Derecho, atendiendo al fin para que se concede, en derechos para un fin determinado y derechos para cualquiera otro fin no especificado. En los primeros resalta á simple vista su carácter moral, porque el fin para ser jurídico ha de ser bueno, en tanto que los segundos, sin prescindir nunca de su licitud, revelan ante todo su carácter de utilidad para el individuo que los emplea.

III

DE LAS FUENTES DEL DERECHO

16. Idea de ellas con aplicación á nuestro objeto. — 17. De la ley. — 18. La costumbre. — 19. La jurisprudencia. — 20. Los principios generales del Derecho.

16. La palabra *fuente*, empleada en sentido metafórico al relacionarla con la ciencia jurídica, expresa un concepto conforme en un todo con su sentido recto. Así como el agua no nace de la fuente, sino que en ésta se manifiesta al exterior, se da á luz, así también el Derecho no procede de sus fuentes, sino que en ellas se exterioriza, se ofrece á los ojos del observador adoptando formas diversas.

De su concepto general y de la clasificación de las fuentes en *subjetivas* y *objetivas*, ya se trató á su debido tiempo (V. el tomo I, págs. 211 y siguientes). Corresponde á este lugar el estudio de las fuentes objetivas, verdaderamente propias del Derecho, ya que las subjetivas son comunes á todas las ciencias, por ser fuentes de conocimiento que existen en nosotros mismos.

17. Si no en el orden cronológico, corresponde por su importancia á la *Ley* el primer lugar entre las fuentes objetivas del Derecho. No es la primera que aparece por razón de su misma importancia, pues como manifestación más perfecta y acabada del Derecho, sólo se concibe en sociedades que hayan alcanzado cierto grado de desarrollo jurídico.

De sus requisitos, caracteres, formación y divisiones, se tratará detenidamente en el capítulo siguiente, al considerarla como fuente del Derecho administrativo y base de los preceptos de esta índole. Ahora sólo diremos de ella, para determinar su concepto, que en Derecho es la fuente primordial y de carácter más general y permanente. Representa la expresión solemne de los mandatos del legislador; es, como se ha dicho, «una declaración solemne del

Poder legislativo sobre un objeto de régimen interior de la nación ó de interés común», que establece y regula sin descender á pormenores.

18. Hemos dicho que el Derecho es condición indispensable de la vida, hasta el punto de no concebirse sociedad, por rudimentaria que sea, donde no exista en una ú otra forma algún precepto jurídico. Mientras los pueblos llegan á alcanzar un grado de conciencia jurídica tan perfecto que los mueva á organizar un poder supremo á quien se encomiende la satisfacción de las necesidades verdaderamente sentidas, y aparezca la ley, es indudable que aquellas necesidades continúan sintiéndose con más fuerza quizá y que precisa conseguir á todo trance su satisfacción. Comienza el hombre por realizar actos á los que por sí mismo reviste de cierta eficacia, y que observando su utilidad repite indefinidamente, transmitiéndolos de generación en generación, considerándolos como indispensables, llegando á tener la fuerza propia de toda tradición.

Esta repetición constante de actos lícitos, realizados con eficacia jurídica y consentidos por el legislador, da lugar á la regla de conducta llamada *costumbre,* que se define como «la regla de Derecho introducida legítimamente por la repetición de actos de eficacia jurídica consentidos por el legislador».

Estas dos fuentes del Derecho, ley y costumbre, no son en modo alguno incompatibles, como pudiera creerse; lo que ocurre es que, cediendo en importancia ésta á aquélla, las costumbres serán menos, cuanto más sean las leyes. Por lo demás, ambas coexisten necesariamente en las sociedades, y si la ley para ser estable debe fundarse en los usos, costumbres y tradiciones de los pueblos, y la costumbre viene á ser en muchos casos derecho supletorio en defecto de aquélla, no cabe desconocer su importancia ni la íntima relación que entre ambas fuentes existe.

La división generalmente admitida de la costumbre es la que la distingue en tres grupos: costumbres *según la ley,* que, como su nombre indica, marcha de acuerdo con

ésta confirmando sus preceptos, prueba inequívoca de que es cierto que ambas tienen el mismo fundamento y que en la costumbre debe inspirarse el legislador al formar las leyes; costumbres *fuera de la ley,* que son las que rigen determinados asuntos no previstos por ésta, con lo cual se confirma su carácter de derecho supletorio, y costumbres *contra la ley,* cuyo nombre, si á primera vista puede parecer sospechoso, no lo es, ni mucho menos subversivo, como han pretendido algunos. Se fundan estas clases de costumbres en la contingencia de leyes inadecuadas por no guardar la debida conformidad con el especial modo de ser de la sociedad para la cual se dictan, y que, lejos de satisfacer sus necesidades, son opuestas á sus aspiraciones y las sirven de rémora constante en su perfeccionamiento progresivo. En estos casos la costumbre, nacida en el seno de la sociedad, y, por tanto, más identificada con ella, corrige los defectos de la ley, suaviza sus asperezas y hasta llega á substituirla, en lo cual no hay nada de subversivo ni de anárquico, toda vez que es un cambio de preceptos, consentido y tolerado por el legislador.

19. Si respecto á la ley y á la costumbre hay unanimidad de pareceres para su admisión como fuentes del Derecho, no ocurre lo mismo con la *jurisprudencia,* de la cual se han dado muy diversas definiciones. Considerándola como la regla de derecho formada por las decisiones del Poder judicial al aplicar las leyes á los casos concretos que se ofrecen en la práctica, volvió á suscitarse la misma controversia, fundándose los que no la consideran como tal fuente, en que los Tribunales no tienen atribuciones para crear reglas jurídicas, sino sólo para aplicar la ley.

Esto es cierto, pero también lo es que el juez está obligado á resolver puntos controvertidos, acerca de los cuales no hay ley ni costumbre que puedan ser aplicadas, y en tales casos no tendrá más remedio que resolver el asunto valiéndose de los principios generales del Derecho y de sentencias análogas á la de que se trate.

Cuando estas resoluciones han adquirido constancia y

uniformidad, aparece la jurisprudencia como fuente del Derecho, si no directa como la ley y la costumbre, porque al fin sólo resuelve un caso aislado y concreto, indirecta al menos, pero con importancia propia, pues constituye un elemento en el que necesariamente habrán de fijarse los jueces al dictar sus resoluciones. Sabido es que las sentencias del Tribunal Supremo de Justicia sientan jurisprudencia en muchos casos y que esta jurisprudencia se hace valer en los tribunales de justicia.

20. Aunque de poco valor y menos aplicación en la actualidad, pueden considerarse los *principios generales del Derecho* como fuente indirecta del mismo. Puesto que ellos informan lo mismo la ley que la costumbre, á ellos se recurrirá en defecto de una y de otra. Existe una rama del Derecho, el internacional, donde por la escasez de preceptos suele acudirse para resolver los conflictos que entre Estados se presentan, á los principios del Derecho expuestos en sus obras por jurisconsultos de nombre, y bueno es recordar que en el período más floreciente del Derecho Romano, las sentencias de Papiniano, Gayo, Paulo, Ulpiano y Modestino fueron consideradas como fuentes del Derecho con el nombre, cuando eran conformes, de *jus receptum*.

CAPÍTULO II

Del Derecho administrativo.

I

DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA EN GENERAL

21. La Nación y el Estado. — 22. Funciones del Estado. — 23. El Gobierno y la Administración pública: relaciones entre ambos organismos. — 24. Composición del Gobierno. — 25. Funciones peculiares de la Administración pública. — 26. Divisiones territoriales de España en correspondencia con los diversos servicios de gobierno y administración.

21. La reunión de individuos enlazados por los vínculos de la sangre, que tienen el mismo origen, igual carácter, idénticos ideales y aspiraciones, exactas necesidades que satisfacer y que viven sometidos á la autoridad de un mismo jefe, constituye la *familia*, fundamento del orden social y primera forma bajo la cual se convierte en hecho real el instinto de sociabilidad de la especie humana.

No le basta al hombre la vida en el seno de la familia, sino que constantemente tiende á ensanchar la esfera de acción de sus relaciones, y uniendo unas familias con otras da lugar á otra sociedad algo más extensa, que en los tiempos antiguos denominábase *tribu*. La unión de varias tribus constituyen el *pueblo*, y aun expansionando más el círculo de estas relaciones, resulta otra sociedad formada por la reunión de pueblos que ocupan un determinado territorio, que tienen los mismos derechos y obligaciones, que están sujetas á las mismas leyes y que viven bajo un mismo régimen jurídico, obedeciendo á las mismas autoridades, que se llama *Nación*.

Es la Nación la sociedad más vasta de las que hasta el día se conocen, y como tal, claro es que dentro de ella se cumplen absolutamente todos los fines que en su conjunto

forman el destino humano. Supone respecto al individuo un estado especial que llamamos *nacionalidad,* especie de contrato sinalagmático originario de multitud de derechos y obligaciones, en un todo necesarias para la vida en sociedad, y como tal contrato es libre el hombre de establecerle con una ú otra Nación, no exigiéndosele otra cosa más que lo establezca con alguna.

Conviene advertir que el nacimiento no es la única causa determinante de la nacionalidad, sino que ésta se adquiere también por otros medios, entre los cuales es el más importante, á la vez que el más perfecto, el denominado *naturalización,* tanto porque con él se pone de manifiesto el principio de libertad para pedirla y obtenerla, cuanto porque en él resalta más el carácter de contrato sinalagmático ó bilateral que á la nacionalidad asignan las modernas teorías.

Además de esto, de admitir como única causa productora de la nacionalidad el nacimiento, resurgirían las contiendas entre el *jus sanguinis* y el *jus soli,* el primero abogando para el recién nacido por la nacionalidad de sus padres en virtud de la consanguinidad, y el segundo atribuyéndole la del Estado en que vea la luz primera, por razón del principio territorial.

Teniendo todo esto en cuenta, los artículos 1.° de la Constitución y 17 del Código Civil declaran que son españoles: 1.° Las personas nacidas en territorio español *(jus soli).* 2.° Los hijos de padre ó madre españoles aunque hayan nacido fuera de España *(jus sanguinis).* 3.° Los extranjeros que hayan obtenido carta de naturaleza. 4.° Los que sin estos requisitos, hayan ganado vecindad en cualquier pueblo de la Monarquía.

Para el cumplimiento de todos los fines que en total constituyen lo que pudiéramos llamar fin nacional, y la debida aplicación de las leyes con arreglo á las cuales se desenvuelve la vida dentro de la Nación, es necesario que al frente de ésta exista un Poder ó Autoridad suprema, una fuerza superior garantía del orden, que como elemento indispensable ha de existir en toda sociedad.

Pues bien; á este Poder supremo, encargado de dirigir todas las fuerzas sociales de la Nación á su fin legítimo y obligatorio, mediante el cumplimiento del Derecho, es á lo que denominamos *Estado;* y como al dirigir las fuerzas sociales las imprime una determinada organización de la que él mismo forma parte, resulta que el Estado es la Nación políticamente organizada, para hacer que el Derecho impere en todas las relaciones sociales.

22. El poder del Estado, que es uno é indivisible, aparece á primera vista dividido al realizar las funciones que constituye su fin, á causa de designarse en el lenguaje común con el nombre de *Poderes* las instituciones encargadas del cumplimiento de aquellas funciones.

Estas funciones ó los «Poderes públicos», que se dice, son las tres siguientes: función *legislativa,* que formula la ley á la que hemos de ajustar nuestros actos, por medio de su organismo propio, llamado Cuerpos Colegisladores, Parlamento, Cámaras, Asambleas Legislativas, etc., compuesto entre nosotros por el Senado y el Congreso de los Diputados; función *ejecutiva* que aplica esa misma ley á los casos concretos de la vida, obligándonos á prestarla obediencia por medio de la coacción, y función *armónica* ó *moderadora,* así llamada porque presta armonía y enlace á las otras funciones, resolviendo los conflictos que entre ellas puedan originarse. Estas dos últimas funciones corresponden en su ejercicio al Jefe del Estado (Rey ó Príncipe en las Monarquías, Presidente en las Repúblicas), si bien la ejecutiva la realiza directamente por medio de su Gobierno responsable.

Algunos tratadistas señalan como otro Poder el *judicial,* que puede serlo y debe aspirarse á que lo sea; pero entre nosotros, más que Poder independiente, es una de las ramas del ejecutivo, denominada *Administración de justicia.*

23. Como acabamos de decir, uno de los Poderes públicos, ó, mejor dicho, una de las funciones del Poder es la *función ejecutiva,* encargada de velar por el fiel cumplimiento de las leyes, merced á las cuales se desenvuelve la

vida nacional. Con fin tan extenso é importante que llenar, se comprende que los órganos encargados del cumplimiento de esa función, sobre ser numerosos, tendrán que hallarse repartidos por todos los ámbitos del territorio nacional y necesitados de un organismo que les preste enlace, que armonice sus funciones y que sea su verdadero centro de acción y expresión de la unidad del Estado.

Esta necesidad está cumplida por la institución llamada *Gobierno*, que reuniendo en sí el poder supremo del Estado, dirige todas las fuerzas sociales, encaminándolas á la consecución de su fin necesario y obligatorio por medio del cumplimiento del Derecho.

Con la idea de Gobierno ha venido confundiéndose desde antiguo la de *Administración pública*, no obstante ser cosas perfectamente distintas. *Administrar*, como todo el mundo sabe, equivale al orden y manejo de cualquier clase de intereses para lograr su fomento y desarrollo, y *Administración* se llama á la acción y efecto de administrar. De aquí se deduce que la Administración puede recibir distintas denominaciones, según el orden de intereses á que se refiera, y que cuando éstos sean los comunes de una nación y se proponga su conservación y fomento como único medio de satisfacer las necesidades y legítimas aspiraciones de todos los que dentro de su territorio vivan, la Administración se llama *pública*.

Es, pues, la Administración pública un servicio de índole general, un conjunto de medios puestos al alcance del Gobierno para cumplir su cometido, dando eficacia á sus resoluciones, y claro es que, siendo un medio de gobierno, no puede ser confundida con el Gobierno mismo, con lo cual, al mismo tiempo que se pone de manifiesto la diferencia entre Gobierno y Administración, se patentizan las relaciones que necesariamente existen entre ambas instituciones.

24. El Gobierno, poder supremo encargado de la dirección de todas las fuerzas sociales, se halla encomendado á un determinado número de Ministros, cada uno de los cua-

les tiene á su cargo la dirección de los negocios correspondientes á uno ó varios ramos de la Administración pública. La reunión de todos ellos con su Presidente ó primer Ministro á la cabeza es lo que se llama *Gobierno* por antonomasia, *Gabinete* ó *Ministerio*.

El número de Ministros es distinto en cada uno de los países, y sus nombres, aunque substancialmente los mismos, varían también. En Inglaterra, por ejemplo, es aquél muy numeroso, pues por la especial manera de estar organizados los servicios públicos, en cada departamento ministerial hay dos ministros, uno encargado de la marcha administrativa de los asuntos, y otro, llamado *parlamentario*, encargado en las Cortes de todo cuanto á su departamento haga relación. Con sistema tan práctico se evita que individuos competentísimos en materias de Administración no puedan desempeñar carteras por falta de dotes oratorias, y los servicios públicos están mejor atendidos.

25. Todas las funciones que la Administración pública ejerce para lograr el desarrollo y perfeccionamiento de dichos servicios y satisfacer las necesidades de los administrados, pueden reducirse á dos, que reciben los nombres de función *complementaria* y función *reguladora*.

Por la primera, el Estado, á quien compete la dirección de todas las fuerzas sociales, en virtud de su acción tutelar, queda obligado á suministrar á los que dentro de su territorio viven, los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines respectivos, y lo consigue por medio de la Administración, cuidando de la salud, de la instrucción, de la seguridad de los súbditos, facilitando las comunicaciones entre los pueblos, proporcionando trabajo, alimentación y lugares de refugio á los menesterosos, allanando los obstáculos que se opongan al completo desarrollo de esas fuerzas sociales, etc., etc.

Refiérese la función reguladora al debido equilibrio en que deben vivir todas las entidades de la sociedad, señalando sus respectivas esferas de acción, lo mismo al Estado que al individuo, marcando sus relaciones y evitando en lo po-

sible los choques y rozamientos entre ellas, que perturbarían la vida nacional. Son medios para conseguir estos resultados el respeto á la libertad individual, que sólo se logra respetando y haciendo respetar el Derecho, y dictando todas las disposiciones que conduzcan á restablecer este mismo Derecho cuando no haya sido posible evitar su infracción.

26. Para el gobierno y administración de España, se hacen varias divisiones del territorio nacional con objeto de satisfacer cumplidamente las necesidades propias de diversos servicios, según la índole de cada uno de ellos. Tales divisiones son las siguientes:

a) **División política y administrativa.**—Es la principal de todas y la que sirve de base á las demás. Se funda en la división territorial de España en las *regiones* más ó menos naturales, basadas en los reinos, principados y señoríos, en que antiguamente se dividió España (división *histórica* que se dice). Entre esas regiones, que son 15, se distribuyen las *49 provincias* en que por Real decreto de 30 de Noviembre de 1833 quedó dividida España. Las regiones y provincias que cada una de ellas comprende, son las siguientes:

Castilla la Nueva: comprende las provincias de Madrid, Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara.

Galicia: las de La Coruña, Pontevedra, Orense y Lugo.

Asturias: sólo la provincia de Oviedo.

Castilla la Vieja: las de Ávila, Segovia, Soria, Logroño, Burgos, Santander, Valladolid y Palencia (1).

Provincias Vascongadas: las de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa.

Navarra: la de Navarra solamente.

Aragón: las de Huesca, Zaragoza y Teruel.

(1) En casi todas las Geografías se consideran las provincias de Valladolid y Palencia como pertenecientes al reino de León; pero según el Real decreto citado, y la división seguida en el *Anuario* del Instituto Geográfico y Estadístico, pertenece á Castilla la Vieja, en donde, por lo mismo, las incluímos: esto es lo oficial.

Cataluña: las de Gerona, Barcelona, Tarragona y Lérida.

Valencia: las de Castellón de la Plana, Valencia y Alicante.

Murcia: las de Albacete y Murcia.

Andalucía: las de Almería, Granada, Málaga, Cádiz, Huelva, Sevilla, Córdoba y Jaén.

Extremadura: las de Cáceres y Badajoz.

León: las de Salamanca, Zamora y León.

Islas Baleares, que forman la provincia de su nombre, y las

Islas Canarias, á las que sucede lo mismo.

Cada provincia tiene una *capital,* que es la población donde radican el Gobierno civil, la Diputación provincial, la Delegación de Hacienda y otros centros de carácter provincial. Las capitales son designadas con el nombre de la respectiva provincia, excepto en las de Álava, Baleares, Canarias, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, cuyas capitales son, respectivamente: *Vitoria, Palma, Santa Cruz de Tenerife, San Sebastián, Pamplona* y *Bilbao.*

Las provincias se subdividen en *Partidos judiciales* y éstos en *Ayuntamientos.* El número de unos y otros es en conjunto de 495 los Partidos y 9.266 los Ayuntamientos. Algunos de éstos, que en varias comarcas de España, como Galicia y Asturias, se llaman también *Concejos,* se hallan constituídos por varios pueblos pequeños ó *aldeas, parroquias* y *caseríos.*

b) **División judicial.**—Para la administración de justicia existen en España quince Audiencias territoriales, cuya jurisdicción se extiende á determinado número de provincias.

La Audiencia territorial de *Madrid* comprende las provincias de Madrid, Toledo, Guadalajara, Ávila y Segovia; la de *La Coruña,* las de Coruña, Pontevedra, Orense y Lugo; la de *Oviedo,* solamente la provincia de su nombre; la de *Burgos,* comprende las de Soria, Logroño, Burgos, Santander, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya; la de *Zaragoza,*

las de Huesca, Zaragoza y Teruel; la de *Pamplona,* sola la de Navarra; la de *Barcelona,* las de Gerona, Barcelona, Tarragona y Lérida; la de *Valencia,* las de Castellón, Valencia y Alicante; la de *Albacete,* las provincias de Albacete, Murcia, Ciudad Real y Cuenca; la de *Sevilla,* las de Cádiz, Huelva, Sevilla y Córdoba; la de *Granada,* Almería, Granada, Málaga y Jaén; la de *Cáceres,* las de Cáceres y Badajoz; la de *Valladolid,* las de Salamanca, Zamora, Valladolid, Palencia y León; la de *Baleares,* comprende la provincia de Baleares, y la de *Canarias,* la formada por estas islas.

En cada una de las 49 provincias en que se divide la nación hay establecida una Audiencia provincial, que antes se llamaba de lo criminal. Las provincias se subdividen al efecto de la Administración de justicia, en *Partidos judiciales,* y éstos en *Juzgados municipales*, de los que cada Ayuntamiento tiene uno por lo menos, pues en las poblaciones de mucho vecindario hay tantos Juzgados municipales y Partidos judiciales, cuantos son los distritos en que se las divide de conformidad con el número de habitantes: en Madrid, por ejemplo, hay diez de cada clase.

c) **División militar.** — Militarmente se halla dividida nuestra nación en ocho grandes regiones, que reciben los nombres siguientes:

Región de Castilla la Nueva: comprende las provincias de Madrid (capital de la región), Toledo, Ciudad Real, Guadalajara, Ávila, Segovia, Cáceres y Badajoz. — *Región de Galicia:* las de La Coraña (capital), Pontevedra, Orense y Lugo. — *Región del Norte:* las de Logroño, Burgos (capital), Santander, Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. — *Región de Aragón:* las de Huesca, Zaragoza (capital), Teruel y Soria. — *Región de Cataluña:* las de Gerona, Barcelona (capital), Tarragona y Lérida. — *Región de Valencia:* las de Castellón, Valencia (capital), Alicante, Albacete, Murcia y Cuenca. — *Región de Andalucía:* Almería, Granada, Málaga, Cádiz, Huelva, Sevilla (capital), Córdoba y Jaén. — *Región de Castilla la Vieja:* las de Salamanca, Zamora, Valladolid (capital), Palencia, León y Oviedo.

Existen además las dos Capitanías generales de Baleares y Canarias y las tres Comandancias exentas de Ceuta, Melilla y Campo de Gibraltar.

d) **División marítima.** — Para llenar todos los servicios encomendados á la Marina de guerra y los que se relacionan con la mercante, se divide el litoral de la Península en tres Departamentos marítimos, subdivididos en Comandancias y Ayudantías. Estos Departamentos son:

Departamento de El Ferrol: comprende las Comandancias de El Ferrol, Coruña, Villagarcía, Vigo, Gijón, Santander, Bilbao y San Sebastián. — *Departamento de Cádiz:* las de Cádiz, Algeciras, Málaga, Almería, Sevilla, Sanlúcar, Huelva, Canarias y Gran Canaria. — *Departamento de Cartagena:* las de Cartagena, Alicante, Valencia, Tarragona, Barcelona, Mallorca y Mahón.

e) **División eclesiástica.** — Para atender las necesidades que origina el culto de la religión oficial del Estado, se halla dividido el territorio en nueve Arzobispados, cada uno de los cuales ejerce jurisdicción sobre un determinado número de Obispados ó sedes episcopales.

Dichos Arzobispados son:

El de *Toledo,* primado de España, y por tanto superior á todos los demás. Comprende los Obispados de Ciudad Real, Coria, Cuenca, Madrid-Alcalá, Sigüenza y Plasencia; el de *Santiago,* los de Lugo, Mondoñedo, Orense, Oviedo y Túy; el de *Burgos,* los de Calahorra, León, Osuna, Palencia, Santander y Vitoria; el de *Zaragoza,* los de Huesca, Jaca, Pamplona, Tarazona y Teruel; el de *Tarragona,* los de Gerona, Barcelona, Lérida, Solsona, Tortosa, Seo de Urgel y Vich; el de *Valencia,* los de Mallorca, Menorca, Segorbe y Orihuela; el de *Sevilla,* los de Badajoz, Cádiz, Córdoba y Canarias; el de *Granada,* los de Almería, Málaga, Jaén, Cartagena y Guadix, y el de *Valladolid,* los de Astorga, Avila, Segovia, Salamanca y Zamora.

Cada uno de estos Obispados se subdividen en arciprestazgos y parroquias, cuyo número guarda relación con el de los habitantes de aquéllos.

f) **División universitaria.** — Para el gobierno y régimen académico y administrativo de la Enseñanza en todos sus grados y clases, se divide la nación en *Distritos universitarios,* cada uno de los cuales comprende varias provincias, y está regido por el Rector de la Universidad respectiva, asistido del Consejo universitario y del Claustro de Profesores. La Universidad y, por lo tanto, la cabeza de cada uno de esos Distritos, salvo el de Santiago, radican en la capital de la provincia que da nombre á éstos.

Los Distritos universitarios son diez, á saber: el de *Madrid,* que comprende las provincias de Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Madrid, Segovia y Toledo; el de *Barcelona,* que abarca las de Baleares, Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona; el de *Granada,* las de Almería, Granada, Jaén y Málaga; el de *Oviedo,* las de León, y Oviedo; el de *Salamanca,* las de Avila, Cáceres, Salamanca y Zamora; el de *Santiago,* las de Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra; el de *Sevilla,* las de Badajoz, Cádiz, Canarias, Córdoba, Huelva y Sevilla; el de *Valencia,* las de Albacete, Alicante, Castellón, Murcia y Valencia; el de *Valladolid,* las de Alava, Burgos, Guipúzcoa, Palencia, Santander, Valladolid y Vizcaya, y, en fin, el de *Zaragoza,* las de Huesca, Logroño Navarra, Soria, Teruel y Zaragoza.

En cada provincia hay una *Junta provincial de Instrucción pública* encargada de velar por los intereses de la enseñanza y hacer cumplir las disposiciones oficiales por que se rige, y que en lo administrativo depende del Gobernador, que es su Presidente, y en lo técnico, del Rector del distrito universitario á que corresponde. Forma parte de esa Junta el *Inspector de primera enseñanza,* que tiene á su cargo la visita de las escuelas de educación primaria de la provincia.

Por último, al lado de cada Ayuntamiento hay una *Junta local de primera enseñanza,* que inmediatamente depende de la provincial respectiva; la preside el alcalde, y tiene respecto de las escuelas del Municipio facultades análogas á las de esta Junta.

De modo que, por lo que concierne á la enseñanza, el territorio nacional se considera dividido en Distritos universitarios, éste en provincias y éstas en Municipios. Hay además *distritos escolares,* formados por la reunión de varios pueblos menores de 500 habitantes, que se reunen para sostener una escuela elemental de primera enseñanza.

II

DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LOCAL

27. Divisiones de la Administración en correspondencia con el territorio que abraza ó á que se aplica.—28. Idem id. según la función que desempeña.— 29. Administración central activa: los Ministerios. — 30. Administración central consultiva: el Consejo de Estado y otros Cuerpos consultivos. — 31. Administración provincial activa: Provincias y Gobernadores.—32. Administración provincial consultiva: Diputaciones y Comisiones provinciales. — 33. Administración municipal activa: Municipios y Alcaldes. — 34. Administración municipal consultiva: Ayuntamientos y Juntas municipales. — 35. De lo Contencioso-administrativo.

27. Para que la Administración pública pueda cumplir fielmente su fin propio y exclusivo, satisfacer las necesidades de la sociedad que habita el territorio de la Nación, es imprescindible que su influjo esté igualmente repartido por todos los lugares del mismo, ya que en todos ellos hay necesidades que satisfacer y los mismos fines que cumplir. A esto se debe el que, no obstante ser la Administración una y emanada de un solo Poder, aparezca dividida en sus funciones, cuyo cumplimiento está á cargo de diversos funcionarios, llamados por esto agentes administrativos, que, íntimamente unidos entre sí, forman un todo.

Según de la división territorial se deduce, la Nación encuéntrase divida en porciones más ó menos extensas de territorio que se llaman *Provincias,* y éstas á su vez en otras menores denominadas *Municipios,* cuyos dos términos, en unión del de Nación, constituyen tres unidades administrativas creadas para extender por todos los ámbitos del territorio de un Estado los beneficios de la Administración pública. Ajustándose á los términos de esta división, la

Administración se divide en *central,* que tiene á su cargo el cumplimiento de todos sus fines, dentro del concepto de Nación, y *local,* subdividida en *provincial* y *municipal,* según que aquellos fines se refieran á la vida de una provincia ó de un Municipio, considerados como un todo y á la vez como una parte de la Nación.

28. Con relación á las funciones que desempeña, divídese la Administración en *activa* y *consultiva,* admitiendo muchos tratadistas en esta división un tercer término, que llaman administración *contenciosa.*

Como fácilmente puede observarse, más que términos de división, son éstos aspectos desde los cuales puede considerarse la Administración pública según la clase de funciones que realiza. Si obra como autoridad por actos de mando, imponiéndose, en una palabra, para conseguir el exacto cumplimiento de las leyes, recibe el nombre de activa, y se denomina consultiva si su función se reduce á ilustrar, á aconsejar á la autoridad cuando ésta ha de resolver asuntos técnicos ó de gran importancia, ya que ni es posible que un funcionario reuna el caudal de conocimientos necesarios para entender de todas las materias administrativas, ni es conveniente que cuestiones transcendentales para la vida nacional vayan á resolverse según el criterio de un solo individuo. Por eso veremos que al lado de cada autoridad hay siempre un Cuerpo consultivo encargado de ilustrarle y aconsejarle en ciertos negocios.

Como hemos indicado antes, no todos los autores están conformes en si debe ó no estudiarse en este lugar la Administración contenciosa. Los que opinan por la afirmativa, lo hacen teniendo en cuenta que una de las funciones de la Administración es resolver los casos en que el interés público, objeto de aquélla, pueda aparecer en pugna con el privado, y los que optan por la negativa se fundan en que lo contencioso, á su juicio, es simple cuestión de procedimiento; pero esto no significa nada para estudiar en esta sección únicamente la organización vigente en nuestra patria respecto de lo contencioso-administrativo.

29. Hállase constituída la Administración central activa por el conjunto de funcionarios que á las inmediatas órdenes del Jefe del Estado, cumplen todos los fines nacionales.

Claro es que al examinar esta parte de la Administración pública, debiera empezarse por el Jefe del Estado, primer magistrado de la nación; pero además de que el estudio de su carácter y atribuciones corresponde más bien al Derecho político, el no hacerlo en este lugar obedece á la imposibilidad de considerar al Rey como un simple funcionario administrativo, y á que, fundándose el ejercicio de la Administración en la base de la responsabilidad, no cabe hablar de ella respecto á quien la Constitución declara irresponsable.

Es, pues, la persona del Rey irresponsable, y son responsables sus Ministros, jefes superiores de Administración que bajo su dirección ejercen la función ejecutiva.

No es posible determinar á primera vista el número de *Departamentos ministeriales* que deben existir, porque es cuestión en la que influyen las necesidades y peculiar carácter de cada Nación. En nuestra patria son ocho, regidos por otros tantos Ministros, que con su Presidente á la cabeza, forman el Gobierno, Gabinete ó Consejo de Ministros, que se reune cuando las circunstancias lo hacen necesario, pero siempre con frecuencia, y en el que se examina la situación política, cuestiones de interés general y gran transcendencia, etc.

Los ocho Ministerios que existen en España son los siguientes: *Ministerio de Estado,* que tiene á su cargo las relaciones políticas ó diplomáticas, y comerciales ó consulares de España con las demás naciones; *Ministerio de Gracia y Justicia,* al cual corresponden los asuntos relacionados con la administración de justicia en todos sus ramos, los que origina las atenciones de culto y clero de la religión oficial del Estado, la materia notarial, los Registros civil y de la propiedad y los establecimientos penales; *Ministerio de la Guerra,* encargado de todo lo referente al personal y

material del ejército de tierra; *Ministerio de Marina,* que desempeña iguales funciones respecto á la Armada ó Marina de guerra; *Ministerio de Hacienda,* que tiene por objeto la recaudación é inversión de los fondos públicos; *Ministerio de la Gobernación,* al cual competen las atenciones que originan la conservación del orden público, administración local, beneficencia y sanidad y el servicio de comunicaciones ó de Correos y Telégrafos; *Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes,* á cuyo cargo está todo lo referente á la educación y enseñanza nacionales y fomento de las Bellas Artes, y del cual dependen las Universidades, Institutos, Escuelas Normales, de instrucción primaria y demás centros de enseñanza, así como las Academias, Bibliotecas y Museos; y, por último, *Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio y Obras públicas,* del cual dependen todos los asuntos que tienen relación con los distintos ramos que indica su nombre.

Cada Ministerio se halla dividido en varias dependencias, que se denominan *Direcciones generales* y *Secciones.* Estas últimas hacen en algunos Ministerios las veces de las Direcciones, como sucede en el de Instrucción pública, que no tiene más Dirección general que la del Instituto Geográfico y Estadístico, ó son partes de las Direcciones, como ocurre en los demás Ministerios. Para el mayor orden y facilidad en el despacho de los asuntos, las Secciones se dividen en *Negociados.*

Excepción hecha del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio y Obras públicas, todos tienen un segundo jefe llamado *Subsecretario,* denominación que proviene de que los primeros jefes, es decir, los Ministros, se llamaban antes «Secretarios del despacho», considerándolos como secretarios del Rey.

Subsecretarios y Directores generales tienen igual categoría administrativa, pues unos y otros son Jefes superiores de Administración, gozan del mismo sueldo y tienen atribuciones propias en el despacho de los asuntos y para hacer ciertos nombramientos. En el ejercicio de sus funciones proceden siempre, naturalmente, bajo la dependencia del respectivo Ministro.

30. Responde la Administración central Consultiva, como hemos dicho, á la necesidad de que en asuntos graves y de trascendencia existan al lado de los funcionarios que realizan los fines de la Administración central activa, otros que, entendidos en un ramo especial de la misma, les auxilien y aconsejen en la resolución de aquéllos. Dichos funcionarios se hallan agrupados constituyendo los llamados Cuerpos consultivos, cada uno de los cuales recibe la denominación que más en armonía esté con la naturaleza de los asuntos de que entiende.

Si al lado de cada autoridad debe existir y de hecho existe un Cuerpo consultivo, claro es que entre todos es el más importante el que, encargado de ilustrar á los Ministros en los expedientes que sometan á su consulta, presta unidad á todos los asuntos de la Administración, á fin de que en todos ellos se siga el mismo procedimiento.

Denomínase esta corporación *Consejo de Estado,* y se halla formado por varios Consejeros elegidos de entre las más altas categorías del Estado, dirigidos por el Presidente, que ha de haber sido Ministro de la corona, y con el número de oficiales letrados necesario para el buen despacho de los asuntos. Dicho Cuerpo consultivo funciona unas veces en pleno y otras en secciones, siendo en unos casos obligatorio oir su dictamen y en otros potestativo.

Varias reformas ha sufrido este alto Cuerpo consultivo en poco tiempo; la última, que es la más importante, es la introducida por la ley de 5 de Abril de 1904 (publicada en la *Gaceta* del 10 de Mayo), en virtud de la cual el Consejo de Estado queda compuesto por los Ministros de la Corona en ejercicio, un Presidente, ocho ex Ministros de la Corona y cuatro Consejeros, nombrados todos por el Rey; los últimos forman la Comisión permanente, que es la que actúa cuando no se reune el Consejo en pleno.

Como el Consejo de Estado, á pesar de su carácter general, no puede reunir la suma de conocimientos que la Admi-

nistración necesita para realizar sus diversas funciones, existen otros Cuerpos consultivos de carácter esencialmente técnico, cuya autoridad no es tanta como la del Consejo de Estado, y no evitan en muchos casos el tener que acudir á él aun después de oído cualquiera de éstos. Dichos Cuerpos son : los Consejos de Instrucción pública, de Sanidad, de Agricultura, Industria y Comercio, de Guerra y Marina, etcétera, cuyas respectivas denominaciones indican los ramos de la Administración á que corresponden.

31. Tiene por objeto la Administración provincial activa, lo mismo que la central, el cumplimiento de los fines sociales, pero limitada su esfera de acción al territorio de una *provincia*, considerada como un todo, y á la vez como parte de la Nación.

Son las provincias unas porciones del territorio nacional, formadas por pueblos unidos entre sí por estrechos vínculos y separadas unas de otras por límites casi siempre naturales. A pesar de esto, las provincias pueden considerarse como entidades meramente administrativas, y como tales creadas casi exclusivamente por ministerio de la ley (en lo que ceden en importancia á los municipios), pues si bien es cierto que en España su división en provincias se procuró hacerla amoldándola en lo posible á los límites de los antiguos reinos que de hecho existieron en nuestra patria, no lo es menos que en Francia se siguió un criterio más radical y, prescindiendo de todo antecedente histórico, se hizo su división en departamentos (equivalentes á nuestras provincias y á los condados ingleses), conforme lo exigieron las necesidades de la Administración.

Al frente de cada provincia se encuentra como jefe superior de la misma un *Gobernador* que, al igual de aquéllas, tiene un doble aspecto: si la provincia se considera como un todo, él es la autoridad suprema de la misma; y si el territorio provincial se mira como parte del todo Nación, el Gobernador aparece entonces con el carácter de mandatario ó delegado del Poder central.

De este doble aspecto y de la consideración del fin que

les está encomendado, la dirección de los intereses y asuntos provinciales, se deducen las atribuciones y facultades de los Gobernadores de provincia. En tal sentido, rigen todo lo que al orden político y administrativo se refiere, excepción hecha de los asuntos militares, diplomáticos, eclesiásticos y judiciales, para los cuales existen en cada provincia las autoridades competentes. En materia de Hacienda, su acción es más limitada, pues al frente de los negocios de esta clase se encuentra un *Delegado de Hacienda*, auxiliado de un *Interventor* y un *Administrador*, y asesorado por los *Abogados del Estado*.

El nombramiento de Gobernador se hace por Real decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por el Presidente, teniendo que recaer en persona que reuna alguna de las condiciones que para ser nombrado exige la legislación vigente.

32. Del mismo modo que para auxiliar y aconsejar á los Ministros en el desempeño de su misión existe el Consejo de Estado y demás organismos que en conjunto forman la Administración central consultiva, para llenar iguales oficios, respecto al Gobernador como jefe de una provincia y delegado en ella del Poder Central, está la Administración provincial consultiva, compuesta de las *Diputaciones* y *Comisiones provinciales*, cuyo carácter, á la vez que de Cuerpos consultivos, tiene mucho de Asambleas deliberantes.

Las Diputaciones provinciales se componen de los diputados elegidos por los vecinos de una provincia á quienes la ley concede este derecho, las cuales, una vez constituídas, eligen su Presidente, nombrado por mayoría de votos, que preside y dirige las sesiones que celebra, á pesar de gozar de igual consideración y derecho el Gobernador. El cargo de diputado provincial es gratuito, honorífico, no renunciable sino por causa justa y sujeto á responsabilidad.

La residencia constante de dichos diputados en la capital de la provincia representaba un sacrificio para los mismos, por lo cual no están obligados á permanecer en ella

los cuatro años que dura su cargo; pero como, por otra parte, quedarían sin resolver los múltiples asuntos que diariamente afluyen á la Diputación, se procuró armonizar estos estremos con la creación de las denominadas *Comisiones provinciales,* formadas por tantos diputados cuantos sean los distritos de la respectiva provincia, y á cuyo cargo corre el despacho de los asuntos urgentes. Los diputados que componen la Comisión, á diferencia de los otros, perciben una cantidad ó *dietas* como compensación á la obligación que tienen de residir necesariamente en la capital.

33. El cumplimiento de los fines sociales que la Administración activa en general se propone, se halla referido en los pueblos ó municipios á la Administración municipal activa.

A diferencia de lo que ocurre con la provincia, el pueblo es una agrupación esencialmente natural, que ha existido siempre, que sirve de base á la idea de Nación y que por ello y en tiempos remotos, fué el origen de las modernas nacionalidades. No se concibe una nación sin pueblos, en tanto que puede existir muy bien sin divisiones provinciales. A la asociación de personas que viven dentro de un término municipal ó territorio á que alcanza la acción de un Ayuntamiento, se la denomina también *Municipio.*

Al frente de cada pueblo ó Municipio se encuentra, como autoridad encargada de dirigir los elementos que le forman y encaminarlos á la consecución del fin municipal, el *Alcalde,* cuyo origen se remonta hasta los tiempos romanos, donde se denominaba *Duumviri* al que dirigía á los *ediles* del concejo. En la Edad Media, durante los tiempos de la reconquista, existían los *Adelantados* y *Merinos,* cuyas facultades, segregando las referentes al orden militar que correspondía á los primeros, eran casi idénticas á las de los Alcaldes de nuestros días. Finalmente, en el reinado de los Reyes Católicos se les denominó *Corregidores,* nombre que se familiarizó tanto entre nosotros, que hasta hace poco tiempo el primer funcionario de la Administración municipal de la capital de España se llamó *Alcalde corregidor.*

Los Alcaldes, cuya autoridad es siempre delegada, obrando unas veces como representantes del Poder Central y otras por delegación del Ayuntamiento, son nombrados por el Rey en las capitales de provincia, partidos judiciales y pueblos que tengan igual ó mayor vecindario que aquéllas, siempre que no baje de 6.000 almas; pero el nombramiento ha de recaer necesariamente en uno de los Concejales que compongan el respectivo Ayuntamiento. En todos los demás pueblos, es el Ayuntamiento quien elige de entre sus individuos el que haya de desempeñar las funciones de Alcalde. Por último, la designación de Alcalde de Madrid corresponde hacerla también, pero libremente, al Monarca.

Cuando el término municipal es demasiado extenso para que un solo Alcalde pueda ejercer en todo él sus difíciles funciones, preceptúa la ley que se divida en otros más pequeños, llamados *distritos,* en cada uno de los cuales se crea la autoridad de un *Teniente de Alcalde,* que, como su nombre indica, tiene en su distrito la representación del Alcalde, del cual es delegado.

Para auxiliar al Teniente de Alcalde en el ejercicio de sus funciones cuando, como ocurre en las grandes poblaciones, los distritos son muy extensos, se divide su territorio en *barrios,* al frente de cada uno de los cuales se nombra por el Alcalde primero un funcionario llamado *Alcalde de barrio,* que puesto á las inmediatas órdenes del Teniente de Alcalde ejerce por delegación y bajo la responsabilidad de éste determinadas funciones puramente administrativas.

34. Los organismos que puestos al lado del Alcalde auxilian á éste en el fomento y dirección de las fuerzas municipales, constituyendo la Administración municipal consultiva, son los *Ayuntamientos* y las *Juntas municipales.*

Según el derecho positivo vigente, en cada término municipal existirá un Ayuntamiento encargado del gobierno interior del mismo, compuesto de *Concejales* elegidos por los vecinos, en número que guarde relación con el de éstos, y presididos por el Alcalde, cuyos cargos, á seme-

janza de lo que ocurre con el de Diputado provincial, son gratuitos, honoríficos y sujetos en su duración al mismo término de cuatro años.

Para auxiliar á los Ayuntamientos en los negocios de importancia, y sobre todo en los que tengan relación con la vida económica de los Municipios, existen al lado de aquéllos las *Juntas municipales* ó *de asociados*, que se hallan formadas por todos los Concejales que forman el Ayuntamiento y un número igual de *vocales* nombrados de entre los vecinos que paguen mayor contribución, y cuyo cargo en la Junta dura un año.

35. Entre las resoluciones que en uso de sus facultades dicta la Administración como representante del interés público, puede haberlas que perjudiquen ó lesionen algún derecho privado, bien de corporaciones ó de particulares, los cuales, si recurren contra aquéllas, dan lugar á un pleito distinto de los ordinarios ó civiles, tanto por la materia controvertida como por el procedimiento que para resolverlo se sigue, y que se denomina *contencioso-administrativo* ó simplemente *contencioso* (de *contienda*, lucha entre el interés público y el privado).

Como la materia del pleito es especial, especiales son también los Tribunales que de él entienden, los cuales se hallan organizados entre nosotros formando dos grados: los *Tribunales provinciales* existentes en todas las capitales de provincia, y que se hallan formados por el Presidente y dos Magistrados de la Audiencia respectiva, y dos Diputados provinciales, elegidos de entre los que componen la Diputación, para ejercer el cargo durante un año. La misión propia de estos Tribunales contenciosos se reduce á resolver las demandas que se presenten contra la Administración provincial ó municipal.

Como superior de todos estos Tribunales, existe en la capital de la Nación el *Tribunal de lo contencioso-administrativo*, que antes formaba parte del Consejo de Estado, aunque funcionaba con entera independencia de él, y ahora, en virtud de la ley de 5 de Abril de 1904, que re-

formó aquel Cuerpo consultivo, pasó á formar la Sala tercera del Tribunal Supremo de Justicia.

Corresponde á este alto Tribunal de lo contencioso el conocimiento en segunda instancia de los asuntos resueltos por los provinciales, y en primera, de los que entablen los particulares ó corporaciones contra resoluciones dictadas por la Administración central, la que también puede acudir á él para revocar aquellas de sus disposiciones que considere perjudiciales á los intereses del Estado.

III

BASE FUNDAMENTAL Y FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

36. Idea de ellas. — 37. Consideración especial de la ley como fuente del Derecho administrativo: *a*) Actos de ella; *b*) su carácter; *c*) su formación é iniciativa; *d*) su sanción; *e*) su promulgación; *f*) sus efectos generales; *g*) su aplicación é interpretación; *h*) su abrogación y derogación; *i*) dispensa de la ley.—38. Concepto y clase de los preceptos administrativos: *a*) Real decreto; *b*) Real orden; *c*) Orden de la Subsecretaría y Dirección general; *d*) Reglamentos; *e*) Instrucciones. — 39. Advertencias acerca de los preceptos administrativos en general. — 40. Idem respecto de la jurisprudencia administrativa.

36. El Derecho administrativo tiene su base, de una parte, en el *Derecho constitucional*, en la *Constitución*, como fuente de la que dimanan todos los Poderes públicos, sus facultades y obligaciones, los derechos y los deberes de los ciudadanos, y por lo que á nuestro objeto se refiere más directamente, el régimen general administrativo de la nación; y de otra, las *necesidades sociales*, de las que se originan los servicios públicos que la Administración establece, desenvuelve, mejora y vigila, y las *necesidades de la función ejecutiva*, para realizar este fin en los límites de lo justo y conveniente.

Partiendo de estas bases, son *fuentes* del Derecho administrativo, según los tratadistas:

a) La *ley* (**17**), en la que sin descender á pormenores, se determinan en fórmulas generales la organización y fun-

ciones de la Administración pública, señalando los fines que ha de cumplir y los medios de que ha de valerse, así como los derechos y deberes de ella y de los administrados.

b) Los *preceptos administrativos,* en los que se desenvuelve el pensamiento de la ley, descendiendo á pormenores en que ésta ni puede ni debe entrar, para ejecutarla según las circunstancias de lugar y tiempo. Los Reales decretos, las Reales órdenes, las Órdenes de las Subsecretarías, Direcciones generales y de otras entidades administrativas, los Reglamentos y las Instrucciones, constituyen otras tantas formas de los preceptos administrativos.

c) La *jurisprudencia administrativa,* formada por las decisiones de las autoridades que ejercen jurisdicción en asuntos administrativos, interpretando leyes y preceptos, y resolviendo casos dudosos (1).

d) La *costumbre,* consagrada, á veces, expresamente por la legislación, y autorizada, otras, por consentimiento tácito. Reconoce por fundamento el uso ó práctica general, que tiene la misma fuerza que la ley (2)

Digamos algo en particular de cada una de las fuentes señaladas, especialmente de la ley y los preceptos administrativos, que son las que más importan á nuestro objeto presente.

37. Considerada la *ley* en la acepción que la hemos tomado en el número precedente y en el **17,** y refiriéndola á la materia de nuestro estudio (el Derecho administrativo), hay que estimarla primeramente como el nexo de unión entre la Administración y el Poder legislativo. Fuente primordial del Derecho administrativo, y por esto, punto de arranque de los demás preceptos que constituyen con ella lo que se dice Legislación administrativa, precisa conocer

(1) Recuérdese lo que con relación al Derecho en general decimos más arriba (núm. **19**) respecto de la *jurisprudencia,* formada por las decisiones del Tribunal Supremo de Justicia.

(2) Téngase en cuenta lo que acerca de la *costumbre,* como regla jurídica, decimos en el número **18.**

bien su naturaleza, génesis, efectos y condiciones; al efecto, es obligado estudiarla en las siguientes particularidades:

a) *Actos de la ley.* — Se atribuyen á ésta cuatro actos, á saber: *mandar, prohibir, permitir* y *castigar;* de aquí cuatro clases de leyes: 1.ª *Imperativas,* que son las que mandan alguna cosa. 2.ª *Prohibitivas,* que vedan la comisión de ciertos actos. 3.ª *Permisivas,* ó que permiten los prohibidos por otras anteriores, ó bien conceden efectos, honores ó prerrogativas. 4.ª *Penales,* que determinan los castigos inherentes á ciertos actos ú omisiones. En una misma ley suelen darse dos ó más de estas clases de actos, como sucede, v. gr., con las imperativas y prohibitivas á las que acompaña la sanción correspondiente, ó sea el castigo á los infractores de sus preceptos.

b) *Caracteres de la ley.* — Las leyes necesitan: 1.°, ser *justas,* es decir, fundarse siempre en los eternos principios de justicia y razón; 2.°, *conformar con el bien común,* teniendo en cuenta las necesidades sociales de lugar y tiempo; 3.°, ser *obligatorias,* en el sentido de que nadie pueda eximirse de los deberes y obligaciones que á cada cual y según las circunstancias impongan; 4.°, ser *generales,* en el sentido de que sus efectos alcancen á todos los ciudadanos, considerándolos iguales ante ella, lo que no se opone á las exenciones y beneficios respecto de ciertas clases, como menores, incapacitados, etc.; 5.°, ser *estables* en cuanto á la permanencia y seguridad de los derechos que declaren, lo que no quiere decir que hayan de ser perpetuas y estorbar la satisfacción de nuevas necesidades y su acomodamiento á los adelantos de la época, para lo cual son *reformables* y *derogables;* y 6.°, *emanar de la potestad competente,* es decir, del poder que por la ley fundamental del Estado, sea el llamado á hacer las leyes.

c) *Formación de la ley é iniciativa de ello.* — En los países regidos constitucionalmente, la facultad de hacer las leyes reside en el Jefe del Estado ó Poder moderador (emperador, Rey ó Presidente de República) con los Cuerpos Colegisladores ó Cortes (Senado y Congreso de los Dipu-

tados), quienes pueden abrogarla, derogarla y dispensar de su observancia. Según la Constitución vigente en España, en las Cortes con el Rey reside el Poder legislativo (1), y el derecho de iniciativa pertenece al Monarca por medio de sus Ministros responsables (cada uno en los ramos que tenga á su cargo), ó á cualquiera de los Cuerpos Colegisladores, á propuesta de varios de sus individuos, que pueden presentar las oportunas *proposiciones de ley*. Generalmente se redactan los proyectos en los correspondientes Departamentos ministeriales, en donde la Administración los estudia y prepara; pero en este caso, no pueden someterse á la discusión y aprobación de las Cortes, sino mediante la autorización del Monarca, por un Real decreto firmado por él y refrendado por el respectivo Ministro (2).

d) *Sanción de la ley.*—Discutidas y aprobadas las leyes por las Cortes, necesitan para entrar en vigor que el Jefe del Estado las sancione, que es en lo que consiste su cooperación en ellas, aparte de la intervención que hemos dicho que tiene en su presentación á dichos Cuerpos cuando lo hace un Ministro. Puede no sancionar una ley, en cuyo

(1) En las Monarquías absolutas, la ley es obra exclusiva del Rey, que la hace y la forma por sí: así sucedía entre nosotros antes del período constitucional.

(2) A veces, las leyes no se discuten y aprueban completamente formadas en las Cortes, sino que los proyectos consisten en *bases* para ellas con autorización al Gobierno para desarrollarlas y hacer la ley correspondiente, la cual tiene fuerza de tal desde su promulgación, previa la de las bases; tal ha acontecido, por ejemplo, con la ley de Instrucción pública de 1857, y el Código civil de 1889.

También acontece que, estando cerradas las Cortes, se tratan por Reales decretos asuntos que por su índole, ó porque derogan preceptos de ley, deben ser objetos de leyes, que es á lo que se llama *legislar por decretos*, de lo cual abundan los ejemplos en nuestro país: en primera enseñanza se ha llegado y se llega en ello hasta el abuso. Cuando no hay intención de burlar la ley ni de sobreponerse el Poder ejecutivo al legislativo, tales decretos se someten á las Cortes, con las formalidades de todo proyecto de ley, para que mediante una de éstas los apruebe y se les dé *fuerza de ley*, promulgándose la en que esto se resuelva, en los términos que luego se dirán, que son obligados para toda ley; de aquí provienen los *Decretos-leyes* que no faltan en nuestra legislación, y especialmente en la de Insirucción pública. Dicho se está que los Decretos que hallándose en dicho caso no reciben esta sanción, no tienen fuerza legal.

caso hace uso de la prerrogativa de *veto* (derecho que tiene el Rey de negar su sanción á las leyes votadas por los Cuerpos Colegisladores) que la Constitución le otorga.

e) *Promulgación de la ley.* — Para que la ley pueda ser cumplida, se obedezca y surta todos sus efectos, necesita el requisito de ser promulgada. La promulgación, que, como dice el Sr. Laserna, «es la voz viva del legislador», consiste en la publicidad que se da á la ley publicándola en los periódicos oficiales para que sea conocida; es al mismo tiempo la notificación que se hace de ella á la sociedad, intimándola por este acto, que lo es no sólo de publicidad, sino también de imperio y autoridad, á que la cumpla: sin este requisito constitucional, no son obligatorias las leyes. Según el art. 1.° del Código civil de 24 de Julio de 1889 (1), las leyes (si en ellas no se dispusiera otra cosa) obligan en la Península, Islas adyacentes, Canarias y territorios de África sujetos á la legislación peninsular, á los veinte días de su promulgación, entendiéndose hecha ésta el día en que termina su inserción en la *Gaceta de Madrid*.

f) *Efectos generales de la ley.* — Una vez cumplidos los requisitos señalados más arriba, entra la ley en vigor, surtiendo los siguientes efectos generales: 1.°, no producir efecto retroactivo y ser sólo aplicable á los casos posteriores á su promulgación, á menos que en ella se disponga otra cosa (art. 3.° del Código citado), mirando siempre al porvenir para el que ha de ser regla (2); 2.°, anular los actos

(1) Por la ley de 11 de Mayo de 1888 se autorizó al Gobierno para publicar un Código civil con arreglo á las *bases* establecidas en ella. Formado el Código, se mandó, por otra ley de 26 de Mayo de 1889, hacer una edición, «con las enmiendas y adiciones que á juicio de la sección de lo civil de la Comisión general de Codificación sean necesarias ó convenientes, según el resultado de la discusión habida en ambos Cuerpos Colegisladores». Y teniendo en cuenta lo preceptuado en esta ley, se expidió un Decreto, fecha 24 de Julio del mismo año de 1889, disponiendo la inserción en la *Gaceta de Madrid* de la nueva edición del Código, hecha con dichas enmiendas y adiciones: tal es el texto vigente.

(2) En materia penal, puede ser la ley retroactiva, pues minorada ó suprimida la pena de un delito, sería irritante verla imponer á un hecho anterior que el legislador declaraba que había sido injustamente

ejercitados contra lo dispuesto en ella, salvo de que en la misma ley se ordenare su validez; 3.°, ser renunciable en los derechos que conceda, excepto en los casos en que la renuncia sea contraria al interés ó el orden público, ó en perjuicio de tercero; 4.°, obligar á todos los españoles dentro y fuera de España, sin que sea excusa la ignorancia de ella, pues según el art. 2.° del mencionado Código, «la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento» (1).

g) Aplicación é interpretación de la ley. — Una vez promulgada la ley, con lo que *ipso facto* es obligatorio su cumplimiento para todos, hay que aplicar sus preceptos á los casos particulares que se presenten; y como estos preceptos consisten, por lo general, en fórmulas generales en que se exponen principios á veces absolutos y abstractos, la aplicación de una ley supone su *interpretación,* ó lo que es lo mismo, traducir el verdadero sentido de ella, teniendo en cuenta, no sólo la letra, sino su espíritu, del que necesitan penetrarse los llamados á aplicarla, los cuales no deben olvidar que, como en las Partidas se dice, interpretar la ley es «entenderla bien y derechamente», esto es, de la manera más sana y provechosa. La interpretación puede considerarse desde dos puntos de vista: por su *objeto* y por la *persona* que la hace. En el primero es: 1.°, *declarativa,* cuando fija los conceptos propios de la ley en sus relaciones, ya con el interés general, bien con el privado; 2.°, *extensiva,* cuando por el laconismo de la ley se hace preciso extender el concepto de sus artículos para su debida comprensión, y 3.°, *restrictiva,* cuando la vaguedad de la ley exige que se interpreten sus conceptos de un modo determinado, á fin de poderlos aplicar. Según la persona, puede

castigado. Esta retroactividad se aplica aunque haya sentencia firme y el penado se halle sufriendo condena (art. 23 del Código penal de 1870, por el que se mandaron revisar todas las causas sentenciadas y no cumplidas). En general, el efecto retroactivo de la ley se admite para favorecer, nunca para perjudicar.

(1) En las Partidas se excusa de responsabilidad por efecto de ignorancia, á los rústicos, los soldados y las mujeres; el nuevo Código civil consigna lo contrario.

ser la interpretación: 1.°, *auténtica,* que es la que hace el mismo poder legislativo (1); 2.°, *usual,* que es la debida á los tribunales ó corporaciones, cuerpos y funcionarios á quienes compete: proviene de la práctica y forma jurisprudencia, y 3.°, *doctrinal,* que es la que nace de los escritos y trabajos de los escritores, jurisconsultos y comentaristas para casos especiales, procurando aplicar, restringir ó explicar la ley. La más fácil de obtener, más conveniente y en la que la Administración toma más parte, es la interpretación usual. Puede ser también *gramatical* y *lógica,* según se atienda al sentido que revelen las palabras ó al que se deduzca del pensamiento que sea dable presumir en el legislador.

h) Abrogación y derogación de la ley. — Se entiende por abrogación de una ley la anulación ó revocación de toda ella, y por derogación, la anulación de parte de ella. En el uso común y aun legal se emplean indistintamente ambos términos, si bien el primero ha caído en desuso, por lo que se aplica el de derogación constantemente, añadiendo el modificativo de *total* cuando la derogación alcanza á toda la ley, aumentándola ó sustituyéndola por otra, que esto es más común, y el de *parcial,* cuando se contrae á parte de ella, modificándola.

Según el Código civil (art. 5.°), las leyes sólo se derogan por otras leyes posteriores, y no prevalecerá contra su observancia el desuso, ni la costumbre ó la práctica en contrario. La derogación de esta manera realizada, puede ser *expresa* y *tácita.* Lo primero tiene lugar cuando al final de la nueva ley se consigna que se derogan todas las disposiciones anteriores ó que estén en contradicción con la nueva, lo cual es más frecuente, tratándose de la derogación parcial (la total no se emplea tanto), en cuyo caso la fórmula más comúnmente usada es la de «quedan derogadas todas

(1) Suele llamarse también «auténtica» á la interpretación que sobre una ley ó parte de ella da el redactor del proyecto, el que introdujo en ella algo, la explicó, etc.; pero claro es que esto no puede tomarse en sentido legal.

las disposiciones anteriores que se opongan á la presente ley», es decir, conservando todo lo que sea compatible con ella. La derogación tácita se realiza cuando una nueva ley contiene disposiciones contrarias á las antiguas y no se expresa en ella que se deroga en ésta (1). Siendo, pues, necesaria una ley para la derogación de otra, dicho se está, que sólo puede abrogar, derogar ó modificar las leyes el poder á quien compete hacerlas, y que en ello interviene la Administración en cuanto tratándose de asuntos de su competencia, es la llamada á juzgar de la necesidad y oportunidad de ello y de proponerlo.

i) *Dispensa de la ley.* — Consiste en «la exención de lo ordenado por ésta». Llamadas estas dispensas *gracias al sacar,* no constituyen verdaderos privilegios, en cuanto que están al alcance de todos los ciudadanos que se hallen en las mismas circunstancias que el dispensado. La facultad de dispensar de la ley corresponde, como la derogación, al Poder legislativo, que en determinados casos la delega en el ejecutivo, previo ciertos requisitos debidamente justificados.

38. Como ya hemos dicho (**36,** *b*), los *preceptos administrativos* son disposiciones emanadas de la Administración pública, que tienen por objeto desenvolver el pensamiento de la ley, que sin ellos no podría ejecutarse en la gran mayoría de los casos. Mediante ellos realiza la Administración sus facultades como Poder, por lo que á los actos de ejercitar éstas se llaman *potestades administrativas,* que se distinguen en varias clases, según el modo de ejercerse (2).

(1) Citan los tratadistas otros casos de abrogación ó derogación tácita, á saber: cuando han cesado enteramente los motivos de la ley, y por la introducción legítima de una costumbre contraria á lo que ésta establece. Lo primero sucede algunas veces, y va implícito en el carácter especial y determinado de la ley, que cesa cuando termina el motivo ó la materia de ella; en cuanto á lo segundo, no cabe prescribirlo hoy después de la declaración en contrario del artículo citado del Código, que no admite la costumbre contra la ley, derogando en esta parte las Partidas, que conceden á la costumbre el poderío «de tirar las leyes antiguas que fueron fechas antes dellas».

(2) La facultad de obrar *con autoridad* que tiene la Administración,

De ellas sólo deben ocuparnos aquí las denominadas *imperativa ó de mando,* y *reglamentaria,* que se desempeñan por los *Reales decretos,* las *Reales órdenes* y las *Órdenes de Subsecretaría* y *de Dirección general,* la primera, y por los *Reglamentos* y las *Instrucciones,* la segunda. Examinemos, pues, la índole y forma de cada uno de esos preceptos.

a) *Real decreto.* — Es el modo más solemne de realizarse la facultad imperativa. Se supone como emanado de la voluntad real, lo firma el Monarca, y lo refrenda un Ministro (art. 49 de la Constitución vigente), que debe ser el que tiene á su cargo el departamento á que corresponde el asunto sobre que el Decreto versa, el cual no puede llevarse á efecto sin ese requisito. Los Reales decretos se expiden para los negocios más graves y para nombramientos más importantes (los dotados con 6.500 pesetas en adelante, cuando son retribuídos) del Estado, contándose entre los primeros los que exigen cierta solemnidad y los de las prerrogativas regias; v. gr.: convocatoria y disolución de las Cortes, expedición de Reglamentos generales para la ejecución de las leyes, concesión de indultos, etc. (1).

b) *Real orden.* — Es la potestad de mando que en cada departamento ejerce el respectivo Ministro, el cual la firma, sin que intervenga en ella el Monarca, por lo que mejor le cuadraría el nombre de *Orden ministerial.* Las Reales órdenes resuelven asuntos de menor importancia y solemnidad que los Reales decretos, ya dictando reglas para un

en cuanto Poder ejecutivo, se diversifica en varias facultades, cada una de las cuales lleva ingénito el mismo principio de autoridad que por aquella facultad lleva en sí todo el Poder del Estado, y se muestran como otros tantos Poderes que reciben el nombre de *potestades,* las cuales, con referencia á la Administración pública, las dividen los tratadistas en cinco, á saber: *reglamentaria, imperativa, correctiva, ejecutiva* y *jurisdiccional.*

(1) Recuérdese (**33,** *c,* nota) que pueden los Reales decretos tener carácter de leyes y convertirse en ley; esto aparte de que, prescindiendo del procedimiento señalado en el lugar á que acabamos de hacer referencia, no se extralimite, como entre nosotros suele acontecer, la Administración é invada la esfera propia del poder legislativo, que es lo que propiamente se dice entre nosotros *legislar por decretos,* y es anticonstitucional por extralimitación de facultades.

servicio, ya dando instrucciones á los subordinados, ya resolviendo una reclamación de parte, ya verificando los nombramientos que el Rey no se reserva (los inferiores á 6.500 pesetas, hasta los de 1.500 pesetas inclusive, de los retribuídos), etc.

c) *Orden de Subsecretaría y de Dirección.* — Es la emanada de un Subsecretario ó Director general, en los asuntos de su respectivo Centro y en los casos en que puede expedirla por sí mismo, sin invocar la autoridad del Ministro, cual sucede con los nombramientos de sueldo inferior á 1.500 pesetas, y siempre con sujeción á los Reglamentos y las instrucciones del respectivo Ministerio.

d) *Reglamentos.* — En general, en su concepto más genuino y tomándolos como manera de manifestarse la potestad reglamentaria de la Administración, los Reglamentos son colecciones ordenadas de reglas ó preceptos que se dan por autoridad competente para desenvolver y ejecutar las leyes, de las cuales se distinguen: 1.°, en que la ley sienta el principio, y el Reglamento la obedece para prever sus consecuencias, aplicarlo á los pormenores y adoptar las disposiciones necesarias para su ejecución; y 2.°, en que la ley es más permanente, más inmutable, y el Reglamento más variable, modificándose según las circunstancias y los tiempos. Se asemejan á la ley los Reglamentos por estas tres circunstancias, que constituyen otros tantos caracteres de ellos: 1.ª, ser *generales,* en cuanto que se ocupan de masas y no de individuos, para todos los cuales dan reglas comunes; 2.ª, ser *espontáneos,* puesto que proceden de la iniciativa del Poder ejecutivo sin más provocación que las exigencias del bien común, y 3.ª, en ser *obligatorios* para autoridades y ciudadanos. Para que tengan validez los Reglamentos necesitan reunir estas dos condiciones, de las que la primera es de *fondo* y la segunda de *forma:* 1.ª, que emanen de la autoridad que con arreglo á las leyes tenga atribuciones para darlos y sin excederse de estas atribuciones en cuanto á su contenido, y 2.ª, que se dicten y publiquen con todos los requisitos previamente exigidos.

Cuando se falta á estos requisitos ó á alguno de ellos, se dice que los Reglamentos son *inconstitucionales* (1).

Lo dicho, en términos generales, se refiere principalmente á los Reglamentos de carácter general, como son los que tienen por objeto la ejecución y aplicación de las leyes, en cuyo caso requieren además ser expedidos por el Rey (en forma de Real decreto, ó, como generalmente se promulgan, mediante un Decreto en el que se pone en boca del Monarca la fórmula de *vengo en aprobar el adjunto Reglamento)* y que se haya oído previamente al Consejo de Estado, por lo que á la fórmula citada, precede en estos casos la de *oído* ó *de conformidad con el Consejo de Estado,* según que no se haya hecho más que oirle ó que se acepte en un todo su dictamen (2).

Pero hay Reglamentos en los cuales no son obligados los requisitos dichos, en cuanto que se expiden ó promulgan de Real orden, por no referirse inmediatamente á una ley, sino á una disposición administrativa y tener carácter *especial* ó *particular,* como son los relativos á ciertas corporaciones y establecimientos, ó los en que se dan reglas para regularizar servicios de que, establecidos ó no en la

---

(1) Contra los Reglamentos inconstitucionales, que implican en quien los da el *delito de usurpación de atribuciones* (castigado en el Código penal), puede acudirse á las Cortes ó al Rey, y también á los Tribunales de justicia ó al de lo contencioso-administrativo, á fin de que se deroguen, se castigue á los infractores de la ley ó se absuelva del delito de desobediencia al ciudadano que no los cumpla, ó se le exima de su cumplimiento.

(2) Estas dos condiciones, que son requisitos de los que hemos llamado de forma y cuya falta da á los Reglamentos el carácter de inconstitucionales, son exigidos, el primero, por el art. 54, párrafo 1.° de la Constitución vigente, según el cual, corresponde al Rey «expedir los Decretos, Reglamentos é Instrucciones que sean conducentes para la ejecución de las leyes»; y el segundo, por el art. 45, párrafo 1.° de la ley orgánica del Consejo de Estado, de 17 de Agosto de 1860, por el que se previene que este alto Cuerpo «sea necesariamente oído, y en pleno, sobre los Reglamentos é instrucciones generales para la aplicación de las leyes, cualquiera alteración que en ellas haya de hacerse». Como queda indicado más arriba, la consulta al Consejo de Estado (ó á cualquier otro cuerpo de los que, como el Consejo de Instrucción pública, ejerza funciones consultivas), no obliga á la Administración á que siga indefectiblemente su parecer.

ley, tratan ya otros Reglamentos ó disposiciones generales. Tal sucede, por ejemplo, con los Reglamentos de oposiciones y concursos para escuelas, los de algunos centros de enseñanza (v. gr.: la Escuela Normal Central de Maestras, los Jardines de la Infancia, el Museo Pedagógico, etc.), y de Beneficencia, las Conferencias pedagógicas y muchos otros por el estilo.

e) *Instrucciones.* — Se confunden frecuentemente con estos últimos Reglamentos, de los que se diferencian en que pueden darlas los Subsecretarios y Directores generales y aun otros funcionarios inferiores, así como corporaciones, en los servicios que les están confiados. En ellas se dan preceptos y consejos, reglas de conducta para el mejor desempeño de ciertos servicios. Á veces las Instrucciones son aprobadas y publicadas por Real decreto ó de Real orden y se asemejan á los Reglamentos generales.

39. De los preceptos administrativos en general, debemos advertir lo que acerca de la ley hemos dicho: que no se derogan ni se modifican más que por otros de su misma clase ó superior; los Reales decretos, por una ley ó por otro Real decreto; las Reales órdenes, por Reales decretos ú otras Reales órdenes, etc. En el mismo caso se encuentran los Reglamentos é Instrucciones, según como hayan sido aprobados ó publicados, es decir, por Real decreto ó de Real orden: no es caso raro, sin embargo, en nuestra legislación administrativa, singularmente en la escolar, que se infrinja esta regla, y por virtud de ello, ver modificado y aun derogado un Real decreto por una Real orden, una disposición de esta naturaleza por una orden de Dirección ó Subsecretaría, etc.

Cuando los preceptos revisten el carácter de disposiciones generales del Gobierno, son obligatorios en las capitales de provincia, desde que se publican oficialmente en ellas, y en los pueblos desde cuatro días más tarde. (Ley de 28 de Noviembre de 1837.)

40. Si de la costumbre, como fuente del Derecho administrativo, no tenemos para qué ocuparnos en este tra-

bajo, respecto de la *jurisprudencia* conviene advertir que, tratándose del conocimiento de la Legislación, no puede prescindirse de ella, no sólo en cuanto sirve para aclarar y precisar el de muchas disposiciones legales, sino también porque no pocas veces las decisiones en que se establece jurisprudencia constituyen por sí verdaderas disposiciones de esa clase y entran como tales en el cuerpo de la Legislación administrativa. De cualquier modo, no debe ni puede prescindirse de las resoluciones en que se sienta jurisprudencia, que son de una gran utilidad para conocer, interpretar y aplicar los preceptos administrativos y en casos, las leyes mismas.

PARTE SEGUNDA

LEGISLACIÓN ESCOLAR ESPAÑOLA Y EXTRANJERA COMPARADAS

CAPÍTULO PRIMERO

Nociones generales.

I

DE LA LEGISLACIÓN EN GENERAL Y DE LA ESCOLAR EN PARTICULAR

41. Concepto y división de la Legislación administrativa.—42. Legislación particular ó nacional y general ó comparada.—43. Importancia del estudio de ésta en todos los ramos de la Administración pública, y particularmente en el de la enseñanza.—44. Idea de lo que se entiende por Legislación escolar de un país y de lo que, en lo tanto, constituye la nuestra.—45. Leyes de primera enseñanza; sus clases.—46. Movimiento que se observa en todos los países en punto á legislar sobre primera enseñanza y sus causas generadoras.

41. El conjunto de las leyes, los preceptos y la jurisprudencia concernientes á la materia administrativa, constituye la *Legislación administrativa*. Aunque etimológicamente hablando, sólo debiera considerarse formada ésta por las leyes (1), la costumbre ha autorizado para aplicar el

(1) *Legislar* (del latín, *legislator*). Dar, hacer ó establecer leyes.—*Legislación* (del latín, *legislatio*). Conjunto ó cuerpo de leyes, por las cuales se gobierna un Estado. Ciencia de las leyes.—*Diccionario* de la Academia. En este volumen empleamos el vocablo «Legislación» como el conjunto no meramente de las leyes relativas á la primera enseñanza, sino como la colección de Leyes, Decretos, Reales órdenes, Reglamentos, Instrucciones y Orden de Subsecretaría y Dirección general; en una palabra: de las leyes y los preceptos administrativos referentes á dicha rama de la Administración pública.

nombre de *Legislación* al cuerpo que forman todas las disposiciones legales (oficiales, se dice también) referentes á un ramo ó varios de la Administración pública. Y esto tiene su explicación: los preceptos y la jurisprudencia son, ó deben ser, consecuencia de las leyes en cuanto tienen por objeto desenvolver su pensamiento, ejecutarlas, interpretarlas, aclararlas y aun suplir sus deficiencias en conformidad con el espíritu de ellas. De modo que las leyes son siempre lo primero y fundamental en la Legislación administrativa, siendo necesario en ella lo demás, á su vez, para el perfecto conocimiento y la completa aplicación y desarrollo de las leyes.

La Legislación se divide en varias ramas correspondientes á las diversas materias que corren á cargo de la Administración pública, pues que cada una tiene sus leyes *especiales*, y, naturalmente, sus preceptos administrativos y su jurisprudencia *peculiares;* así se dice: «Legislación de Instrucción pública», «de Minas», «Mercantil», «de Obras públicas», «de Agricultura», «de Beneficencia», etc.

42. Cuando el estudio de la Legislación de una rama administrativa cualquiera (v. gr., la enseñanza) se hace refiriéndolo á un solo país (el nuestro, por ejemplo), se dice Legislación de tal ó cual rama, *particular* ó *nacional;* denominándose *general* ó *comparada* aquella en que se estudian á la vez las disposiciones legales referentes á unas mismas materias ó servicios públicos en varios países, y se hace de modo que puedan apreciarse las diferencias y semejanzas, el estado de adelanto ó de atraso, etc., que los países de que se trata ofrecen entre sí respecto de la rama administrativa cuya Legislación se estudia.

La Legislación comparada supone, pues, el estudio paralelo y comparativamente hecho de las disposiciones legales (leyes y preceptos administrativos, códigos y ordenanzas) vigentes ó que han regido en diversos pueblos respecto de un determinado ramo ó servicio de la Administración pública. En este sentido se dice: Legislación comparada de Beneficencia, de Sanidad, de Obras públicas y de Enseñanza; de materia civil, criminal, penal ó procesal en el orden jurídico; de organización de los poderes públicos y local, por ejemplo; pues claro es que el estudio comparativo puede referirse, así como á la materia meramente administrativa, á la constitucional y política en todas sus manifestaciones; á la Constitución, como á las leyes orgánicas de ella derivadas (por ejemplo, las electorales y las que regulan el ejercicio de los derechos individuales, establecen el funcionamiento y las relaciones de los Cuerpos colegisladores, etc.). En una palabra: todo lo que en un país es materia de legislación, puede estudiarse, y se estudia, del modo que decimos, esto es, comparativamente.

43. Parece ocioso ponderar la importancia que en todas las ramas de la Administración pública (lo mismo que en la materia política) tiene el estudio de la Legislación comparada. Mediante él se patentizan y se señalan á la consideración de los legisladores y de las personas que más ó menos directamente influyen en éstos y en los encargados de preparar las leyes y dictar los preceptos administrativos, los resultados de lo legislado en otros pueblos respecto de la materia de que se trate, las reformas que conviene introducir y lo que debe copiarse ó modificarse; pues este estudio tiene siempre algo de experimental. En todo caso lo es de orientación, en cuanto que sirve para llevar á la Legislación de una nación determinada lo nuevo y bueno de las demás, y de este modo promover el perfeccionamiento del servicio que se estudie, reformarlo en sentido progresivo é introducir en él innovaciones que lo amplíen y mejoren.

Con semejante estudio por base, y á reserva siempre de hacer una circunspecta selección para adaptar al país de que se trate lo que de otros haya de importarse, han procedido, y proceden, en todas partes las personas que intervienen en la redacción de las leyes y los preceptos administrativos, cuando á un espíritu limpio de preocupaciones patrioteras y de prejuicios respecto de otros pueblos, unen el saber, la discreción, la mesura y la prudencia que deben adornar á quienes de un modo ó de otro, como legisladores

ó como consejeros, intervienen en la organización de los servicios públicos.

Tratándose del de la enseñanza, el interés del estudio de la Legislación comparada se acrecienta considerablemente por virtud de lo mucho que acerca de él se ha legislado, y legisla, en los países que mejor organizado lo tienen y en que más y mejores frutos se cosechan de esa organización, y también por la importancia excepcional que tiene para la vida, el progreso y la grandeza de las naciones cuanto con la educación se refiere.

Por esto hay que estimar como muy menguada y funestamente errónea la inquina que entre nosotros muestran todavía ciertas gentes contra lo extranjero, creyendo que nos bastamos para organizar un buen sistema de educación nacional, sin preocuparnos para nada de lo que al efecto se hace y hay establecido en otros países más afortunados y más adelantados que el nuestro en esa y otras materias, y desconociendo la ley de solidaridad que rige á todos los pueblos y el influjo que mutuamente se ejercen (naturalmente, con preferencia los más adelantados sobre los atrasados) por virtud del comercio de ideas, sentimientos, etc., y de las múltiples relaciones que entre todos ha impuesto, y cada vez impone más, el actual estado de civilización. Pretender aislarnos en materia de enseñanza (como en cualquiera otra esfera de la vida nacional) equivale á condenarnos á algo peor que al estancamiento: al retroceso, pues no caminar en estas materias vale tanto como retroceder.

44. Concretándonos ahora á nuestro particular objeto, diremos que la rama del Derecho administrativo que establece la organización, acción, competencia y procedimientos del Poder ejecutivo de una nación, en lo concerniente á la primera enseñanza, como uno de los servicios de interés general, uno de los fines sociales y una de las funciones del Estado, es lo que constituye el *Derecho administrativo escolar*.

En tal sentido, entendemos por *Legislación escolar* ó *de primera enseñanza* las disposiciones legales dictadas en un

país por el Poder legislativo, el ejecutivo y la Administración en sus diversas esferas acerca de la organización, régimen y desenvolvimiento de dicho servicio, ó sea el conjunto de leyes, preceptos administrativos y jurisprudencias que fundan y regulan la Administración de la primera enseñanza, declarando las relaciones entre todos los que en ella intervienen, y entre ellos y los ciudadanos para cuyo bien se establece este servicio con carácter público.

Así, pues, el estudio de lo que denominamos *Derecho administrativo de la primera enseñanza* supone el conocimiento ordenado y sistemático de esas disposiciones, es decir, de la *Legislación escolar* que, como de lo dicho se colige, la componen en España las Leyes, Reales decretos y Reales órdenes, Órdenes de Subsecretaría ó de Dirección general, Reglamentos, Instrucciones y Jurisprudencia que se han producido en materia de instrucción primaria y se hallen vigentes, constituyendo como el Código de nuestro *Derecho administrativo de primera enseñanza*.

45. Lo fundamental en todas partes de lo que hemos llamado Legislación escolar, son los preceptos constitutivos de las leyes; la *Ley*, en una palabra: todo lo demás (los diversos preceptos administrativos) debe subordinarse á ella ó al menos no contrariarla; de cualquier modo, nunca tiene la fuerza legal que la Ley.

En todos los países hay una ley fundamental por la que se establece y organiza la primera enseñanza. Aunque ha sido muy frecuente incluir los preceptos concernientes á esta rama en una ley general en la que se abrazan todas las en que se bifurca la Instrucción pública (ejemplo, la española de 1857), se generaliza cada día más la práctica de formar una ley *especial* para la primera enseñanza. Débese esto, sin duda, al sinnúmero de problemas que hoy comprende la Legislación escolar y á la mayor importancia que á ellos se concede en todas partes: en Alemania, en Francia, en Italia, en Bélgica, en la mayoría de las naciones se adopta ese sistema. Con él y con el otro (el de incluir en una sola ley la organización de la Instrucción toda, al menos en

sus tres ramas ó grados fundamentales) se promulgan además otras leyes que versan sobre extremos *parciales* de la primera enseñanza y cuyo objeto es, bien modificar en algún punto la fundamental, ó bien crear nuevos servicios y reformar y ampliar otros, como sucede, por ejemplo, con las leyes recientemente dictadas en varios países para regular los haberes de los maestros, las francesas sobre primera enseñanza superior y construcción de edificios escolares, y las nuestras estableciendo la vacación canicular en las escuelas y las Conferencias pedagógicas, concediendo derechos pasivos al Magisterio primario, y otras que más adelante se dirán.

De modo que las leyes escolares se distinguen por su carácter en *fundamentales* ó si se quiere *orgánicas*, que son las en que se establece la organización total de la primera enseñanza y los principios informadores de ella, y *parciales* ó *complementaras*, que son las que se contraen particularmente á algún punto ó parte de esa organización, ya para modificar lo que á él se refiere de la ley fundamental, ya para ampliarlo ó bien para introducir en la Legislación servicios y principios que no se tuvieron en cuenta en la citada ley fundamental, la que puede tener el carácter de *general*, en cuanto abraza la organización de la Instrucción pública, ó de *especial* si sólo se refiere á uno de los grados de ella, que para nosotros será el de la primera enseñanza, que es al que nos contraemos en estas nociones sobre Organización administrativo-escolar.

46. En todos los países se nota extraordinario movimiento en punto á legislar sobre primera enseñanza; se presentan nuevas leyes á los Parlamentos, se reforman las anteriores, se expiden Decretos, Reglamentos y otras disposiciones ministeriales, encaminadas á mejorar las condiciones de la escuela y del maestro y á dar nuevos impulsos á la educación popular, que en todas partes es la preocupación constante de los hombres de gobierno que de veras merecen el dictado de estadistas, y de las personas que realmente se interesan por el bien de su patria. En

Francia como en Bélgica y Holanda; en Alemania como en Italia é Inglaterra; en Suecia, Noruega y Dinamarca como en los Estados de América y en las Repúblicas hispanoamericanas, así en las Colonias y Estados civilizados de África, como en los de Asia y Oceanía, es incesante la labor legislativa y gubernamental en favor de la enseñanza primaria: tal es la señal de los tiempos presentes que, como ha dicho M. Levasseur del siglo XIX, lo son de la educación popular.

Y es que nunca como en ese y en el presente siglo se ha comprendido mejor y visto con mayor claridad, que de la solución que se dé á aquel gran problema y de la prontitud con que se haga, dependen principalmente el bienestar, el progreso y la grandeza moral y material de las naciones. El aforismo de que según sean las escuelas así serán las generaciones que en ellas se formen y las respectivas sociedades, por lo tanto, sirve de lema á todos los países civilizados que pugnan por realizar el ideal de vida que ese principio entraña. Las condiciones en que se desenvuelven las sociedades presentes, obligan, por otra parte, á mejorar y difundir la educación primaria, base de toda otra ulterior cultura y, sobre todo, del bienestar individual y colectivo.

De aquí los anhelos que todos los pueblos sienten, y por diversos modos expresan, por mejorar y difundir la educación elemental; anhelos que se traducen en movimientos potentes de opinión que, invadiendo las regiones oficiales, producen al cabo en ellas ese otro movimiento legislativo á que antes aludíamos, en el que más ó menos adecuada y cumplidamente encarnan y reciben satisfacción aquellas aspiraciones. Aunque ello traiga por de pronto confusión y obligue á continuas revisiones y correcciones (no cabe resolver bien de una vez, y sin ensayos y tanteos problemas tan delicados y complejos como el de la educación popular, que siempre ha menester del auxilio de la experiencia), no puede menos de tenerse como fructífera y buena la labor representada por ese incesante afán de legislar sobre primera enseñanza, siempre que se realice con sentido y

sistema y no meramente, como sucede con deplorable frecuencia entre nosotros, por el prurito de deshacer un Gobierno lo que su antecesor hizo; es decir, que la función administrativa no se convierta en la perniciosa tarea de tejer y destejer sin concierto alguno, mirando en ella más á satisfacer empeños de amor propio ó exigencias de bandería, que á servir los intereses nacionales.

Tales son las causas generadoras del movimiento que se observa en todos los países en punto á legislar en materia de enseñanza; de él son producto las leyes y preceptos administrativos que en las diversas naciones se dictan á propósito de esta rama de la Administración pública, y el estado de prosperidad que la misma alcanza en la mayoría de ellas, según más adelante verá el lector.

II

FUNDAMENTOS LEGALES Y CARACTERES EXTERNOS DE LA LEGISLACIÓN ESCOLAR ESPAÑOLA

47. Primeras bases de nuestro Derecho administrativo escolar. Los preceptos constitucionales y la ley de Instrucción pública de 1857.—48. Formación, vicisitudes, crítica y contextura de esta ley.—49. Leyes que por lo que modifican ó amplían la citada, deben considerarse también como fundamentos de nuestra Legislación escolar.—50. Indicaciones de otras leyes que, sin ser de enseñanza, tienen relación con ésta.—51. El Reglamento de escuelas de 1838: anacronismo que representa; su crítica y contextura.—52. De otros preceptos administrativos que tienen por objeto desenvolver y aplicar las leyes de enseñanza primaria y establecer y regular algunos servicios de ellas.—53. Caracteres externos de nuestra Legislación escolar y dificultad que ésta ofrece para su aplicación y estudio.—54. Fuentes materiales de conocimiento para hacer este estudio.

47. El verdadero fundamento de toda la Legislación de un país debiera radicar siempre, como ya se ha dicho (**36**) en la *Constitución del Estado*, que es la que da las bases primordiales para la organización de la Administración pública y de la mayoría de los servicios por ésta establecidos. Sin embargo, cual sucede entre nosotros con el de la enseñanza, los hay cuyas leyes orgánicas vigentes son anteriores á la Constitución, con la que se procura luego, mediante otras leyes ó meros preceptos administrativos, ponerlas de acuerdo, á fin de que en ellas no se nieguen ó contraríen los preceptos del Código fundamental de la nación.

Por lo que á la enseñanza respecta, la Constitución española vigente, promulgada en 30 de Junio de 1876, dice en su artículo 12 lo siguiente:

«Cada cual es libre de elegir su profesión y de aprenderla como mejor le parezca.

»Todo español podrá fundar y sostener establecimientos de instrucción ó de educación con arreglo á las leyes.

»Al Estado corresponde expedir los títulos profesionales y establecer las condiciones de los que pretendan obtenerlos, y la forma en que han de probar su aptitud.

»Una ley especial determinará los deberes de los profesores y las reglas á que ha de someterse la enseñanza en los establecimientos de Instrucción pública costeados por el Estado, las provincias ó los pueblos».

La amplitud del precepto constitucional permite que aun continúe en vigor la ley de Instrucción pública de 9 de Septiembre de 1857, que entre nosotros es la orgánica y fundamental de la primera enseñanza. En efecto; esta ley sólo contradice dicho precepto en lo relativo al ejercicio de la enseñanza y á la manera de hacer los estudios; pero ya antes de promulgarse la Constitución vigente se habían dictado disposiciones en consonancia con la Constitución de 1869, de las que la última es el Decreto de 29 de Julio de 1874, elevado á ley por la de 29 de Diciembre de 1876, ó sea seis meses después de haber sido promulgada la Constitución vigente, y cuyo objeto no ha sido otro que el dar reglas regulando el ejercicio de la libertad de enseñanza y que en disposiciones posteriores han sido desenvueltas.

De suerte que en la Constitución del Estado y en la citada ley de 1857 hay que buscar los fundamentos y las bases primordiales de que se origina todo nuestro Derecho administrativo escolar, y, por lo tanto, nuestra Legislación de primera enseñanza.

48. Como queda dicho, la ley en que se basa nuestra

primera enseñanza es la de Instrucción pública de 1857, que lo es de carácter general, pues las especiales en que se ha pensado con posterioridad á ésta no han pasado de la categoría de proyectos (1).

Dicha ley de 1857 no se discutió tal como es por las Cortes, que sólo aprobaron unas *bases* que al efecto le presentó el Gobierno, al que se autorizó (art. 1.º de la respectiva ley) para formar y promulgar con arreglo á ellas la de Instrucción pública: la ley de bases fué sancionada por la Reina D.ª Isabel II en 17 de Julio de dicho año, y la en que se desenvolvieron éstas conforme á la autorización dada al Gobierno, en 9 de Septiembre del mismo, siendo refrendadas ambas, como Ministro de Fomento, por D. Claudio Moyano Samaniego.

Formada la referida ley durante una situación política que se distinguió por un sentido reaccionario muy pronunciado, representó, sin embargo, un progreso para su tiempo, aunque no tanto como la mejor orientada y más liberal de 21 de Julio de 1838, á la que corresponde cuanto de bueno tiene la de 1857; la cual, justo es decirlo, promovió reformas y adelantos muy estimables y dió origen á un estado incuestionable de mejora en nuestra Instrucción pública. De ello da testimonio, por una parte, la saña con que fué combatida por los representantes más genuinos del espíritu ultramontano, que al fin la substituyeron, en lo referente á primera enseñanza, por la tan reaccionaria de 2 de Junio de 1868, llamada *de Catalina*, por ser éste el nombre del Ministro que la propuso y refrendó (2), y por otra,

(1) Tales son el presentado al Senado en 14 de Noviembre de 1871 por el Ministro de Fomento, D. Telesforo Montejo y Robledo, y al Congreso en 26 de Octubre de 1872 por el Diputado D. Manuel Becerra. Es de advertir que antes de la ley de Instrucción pública de 1857, se había seguido entre nosotros el sistema de leyes especiales para la primera enseñanza, como lo muestran las de 1825 y de 1838, el Decreto de 1847, así como la ley de 2 de Junio de 1868.

(2) Por Reales decretos anteriores, dictados desde 9 de Octubre de 1866 hasta 22 de Enero de 1867, convertidos en leyes por la de 17 de Mayo de este último año, se había mutilado con reformas ó derogaciones parciales (por el Gobierno de Narváez, siendo Ministro de Fomento

el hecho de que se apresurara á restablecerla la situación liberal creada á consecuencia de la Revolución de 1868.

En esto último hubo de incurrirse, á nuestro juicio, en grave error; pues debió pensarse, no sólo que al poner en vigor dicha ley se imposibilitaba ó, al menos, se dificultaba sobremanera el planteamiento de reformas escolares exigidas por el espíritu de los tiempos, en cuyo nombre se había preparado y hecho aquella revolución, sino que, además, muchos de los preceptos de la ley restablecida habían de estar en abierta y notoria oposición con no pocos de los principios fundamentales que en materia de enseñanza servían de lema á la nueva situación y era obligado para ésta (ya que tanto los había defendido y proclamado) llevar á la práctica. De semejante contradicción y de la necesidad imperiosa de introducir reformas para las que la ley mencionada cierra por completo las puertas, procede el caos que hoy reina en la Legislación de la primera enseñanza y de la Instrucción pública en general. De todos modos, lo cierto es que si la ley de 1857 representó un progreso para su tiempo, no responde, ni con mucho, á las necesidades actuales, cuya satisfacción entorpece en gran manera, cuando no imposibilita en absoluto, y que si permanece en vigor es á fuerza de remiendos y de modificaciones no siempre legales, y merced al poco apego que á las cuestiones de enseñanza han mostrado hasta ahora entre nosotros los Poderes públicos; al miedo que los Gobiernos tienen de acometer estas reformas; á que los intereses de partido, sobreponiéndose á los de la nación, todo lo absorben, y á que la opinión pública, tan poco pujante y tan decaída entre nosotros, no se ha percatado bien todavía de la importancia que tienen las cuestiones escolares, de las que se halla muy desviada, y á las que, por lo tanto, no presta toda la atención y todo

el Sr. Orovio) la ley de Instrucción pública de 1857, de la que apenas si restaba en vigor alguna parte relativa á la primera enseñanza, á la que el Sr. Catalina acabó de dar el golpe de gracia con su famosa y, por ventura, efímera ley mencionada de Junio de 1868.

el apoyo á que está obligado un país culto, conocedor y defensor de sus verdaderos intereses (1).

El hecho es que la ley de 1857, no obstante las modificaciones de que ha sido objeto desde 1868 hasta la fecha, no responde á las necesidades presentes de la primera enseñanza, la cual, encerrada en molde tan estrecho, no hace más que vegetar cual planta á que le falta savia y ambiente apropiado, según mostraremos más adelante al tratar los diversos puntos de la organización escolar que á ella se debe. Urge, por lo mismo, reemplazarla por otra más amplia y mejor saturada de los principios que hoy proclama la Pedagogía, si se quiere que nuestra primera enseñanza salga del atraso y atonía en que se halla sumida, y que la lleva á un retroceso visible, y desaparezcan de su Legislación los motivos que dan lugar á que se la califique de laberíntica, confusa y embarullada.

Para terminar con lo relativo á la ley de 1857, y en cuanto la consideramos como *orgánica* de nuestra primera enseñanza (lo es en general de la Instrucción pública), conviene darla á conocer en su estructura general, lo que servirá de indicación de los puntos de que trata. He aquí,

(1) Sólo por la rutina, por el apego á la tradición ó por el hábito, tan arraigado entre nosotros, de repetir el juicio ajeno sin molestarse en examinarlo á la luz del propio criterio, puede explicarse el hecho paradójico de que pregonen las excelencias de la ley de 1857 los mismos que se consideran lastimados en sus intereses por ella y declaman contra el atraso actual de la enseñanza, que esa misma ley mantiene, en cuanto que es rémora para toda reforma que pudiera sacarnos de semejante estado, al que se debe, entre otras cosas de no menos bulto, el decaimiento de las Escuelas Normales, que semejan hoy á enfermos agónicos, la ineficacia de la Inspección, que apenas si desempeña otras funciones que las oficinéscas, las escasas remuneraciones de los maestros y la situación deficiente y precaria de la casi totalidad de nuestras escuelas primarias, en las cuales existen vicios de organización que sólo con una Legislación nueva pueden desaparecer. Claro es que hay el recurso, ya puesto en práctica, de hacer reformas parciales; pero esto requiere en lo esencial nuevas leyes, y aparte de que no pueden hacerse leyes todos los días, semejante sistema es asaz perturbador y contribuye á aumentar la confusión en la Legislación. Esto aparte de que no comprendemos la ventaja de mutilar constantemente la ley principal por otras parciales que la desfiguren al punto de que no la conozcan sus autores.

pues, las secciones, títulos y capítulos en que dicha ley se divide, ó sea su plan:

Sección primera. — *De los estudios.* — Con estos títulos: I. De la primera enseñanza. II. De la segunda enseñanza. III. De las facultades y de la enseñanza superior y profesional: á cada una de estas enseñanzas se dedica un capítulo, en el tercero de los cuales, que se refiere á las enseñanzas profesionales, se trata de la carrera de maestros de primera enseñanza. IV. Del modo de hacer los estudios. V. De los libros de texto. VI. De los estudios hechos en país extranjero.

Sección segunda. — *De los establecimientos de enseñanza.* — Títulos: I. De los establecimientos públicos, de los cuales se trata en seis capítulos, por este orden: 1.°, de las escuelas de primera enseñanza; 2.°, de las Escuelas Normales; 3.°, de los establecimientos públicos de segunda enseñanza; 4.°, de los de enseñanza superior y profesional, y 5.°, de los Colegios. II. De los establecimientos privados. III. De la enseñanza doméstica. IV. De las Academias, Bibliotecas, Archivos y Museos.

Sección tercera. — *Del Profesorado público.* — Títulos: I. Del Profesorado en general, del que trata en cinco capítulos después de hacerlo en común, á saber: 1.°, de los maestros de primera enseñanza; 2.°, de los de Escuelas Normales; 3.°, de los catedráticos de Instituto; 4.°, de los de enseñanza profesional, y 5.°, de los de Facultad.

Sección cuarta. — *Del gobierno y administración de la Instrucción pública.* — Títulos: I. De la administración en general; se divide en estos capítulos: 1.°, del Ministro de Fomento (hoy de Instrucción Pública y Bellas Artes) y del Director general del ramo (Subsecretario actualmente), y 2.°, del Real Consejo de Instrucción pública. II. De la Administración local, que se trata en cuatro capítulos: 1.°, división territorial; 2.°, administración de los Distritos universitarios: 3.°, régimen interior de los establecimientos de enseñanza, y 4.°, de las Juntas de Instrucción pública. III. De la intervención de las autoridades civiles en el gobierno de la enseñanza. IV. De la Inspección.

49. La ley de 1857 constituye, como queda dicho, la base fundamental de nuestra Legislación de primera enseñanza. Pero hay otras leyes que la modifican y amplían ó desenvuelven, por lo que también deben estimarse como parte de esa base, en cuanto que reforman ó amplían servicios establecidos por ella ó los crean, por todo lo cual dan origen á nuevos preceptos administrativos (**38**) en materia de enseñanza. Importa, por lo tanto, señalar aquí las que más aplicación tengan á nuestro objeto de esas leyes, á par-

tir de fines de 1868 en que, al derogarse la de 2 de Junio del mismo año, se restableció la de 1857.

Tuvo lugar esto por Decreto del Gobierno provisional de 14 de Octubre del referido año de 1868, al que dió carácter de ley la de 20 de Junio de 1869, que también declaró leyes de la nación otros varios Decretos del mismo Gobierno provisional, de los que importa hacer mención en este sitio, de los siguientes (1):

a) El de *21 de Octubre de 1868* sobre libertad de enseñanza, que constituye la base de cuanto sobre el particular se ha legislado posteriormente. Por él se instituye la enseñanza libre, se consagra el derecho de los profesores para adoptar libros de texto y métodos de enseñanza en armonía con sus doctrinas, se confirma el principio de la oposición, y se autoriza á las Diputaciones y Ayuntamientos para fundar y sostener establecimientos docentes (2).

b) El de *29 de Octubre de 1868* armonizando el régimen de las Escuelas Normales con el establecido por el anterior Decreto-ley, y disponiendo que la Central de Maestros esté bajo la inmediata dependencia del Rector de la Universidad de Madrid, y las de provincias bajo las de las Juntas provinciales de primera enseñanza.

c) El de *23 de Noviembre de 1868* suprimiendo la Comisión regia encargada de administrar las escuelas públicas de primera enseñanza de Madrid. De esta disposición legislativa arranca la organización y las atribuciones de la Junta de primera enseñanza de esta Corte.

---

(1) Si, como hemos dicho, fué un mal paso de la Administración del período revolucionario el restablecimiento de la ley de 1857, no fué menor error el que cometió al dar carácter de Leyes á Decretos que, sobre tener mucho de reglamentarios, se resentían no poco de la falta de reflexión, que tan común es, sobre todo entre nosotros, en épocas de tan gran efervescencia política, en que las idealidades andan mezcladas con las genialidades, y el deseo de verlas publicadas en la *Gaceta* hace que se atropelle todo y apenas se piense en lo que se hace. De esa manera inconsiderada de legislar, que también puso en práctica el Gobierno de la Restauración, ha resultado lo que hemos indicado que sucedió con el restablecimiento de la ley de 1857: imposibilitar ó dificultar mucho reformas de todo punto necesarias, inconveniente de tanto más bulto tratándose de los Decretos-leyes, en cuanto que éstos, además de ser más cerrados, menos amplios que la ley, descienden á pormenores de reglamentación que no pueden alterarse sino mediante leyes, cuando si no se les hubiera dado este carácter se habrían podido reformar por nuevos Decretos ó Reglamentos.

(3) Este último punto se desenvuelve en el Decreto de *14 de Enero de 1869*, á que también dió el carácter de ley la de 20 de Junio del mismo año, ya mencionada.

d) El de *9 de Diciembre de 1868* disponiendo que cada provincia sostenga una Escuela Normal de Maestros, otra de Maestras y, cuando menos, un Inspector facultativo.

e) El de *10 de Diciembre de 1868* designando las condiciones y circunstancias que deben reunir los Inspectores. Por esta disposición se establece, en defecto de los años de servicios que se exigen por la ley de 1857, un examen especial en la Normal Central, y se confirma el principio de la amovilidad de dichos funcionarios, á los que se da el carácter de agentes administrativos, carácter en que se ha persistido, acentuándolo, hasta nuestros días, mediante decretos que á su tiempo se mencionarán.

f) El de *18 de Enero de 1869* dictando disposiciones respecto de la construcción de edificios para escuelas públicas de primera enseñanza.

Además de estos Decretos-leyes, deben tenerse en cuenta, por las razones al principio dichas, las siguientes leyes:

1.° La ley de *20 de Junio de 1869* derogando los artículos 180, 207, 214 y 220 de la de 1857 en lo relativo á la edad que se exigía por ellos para ingresar en el Profesorado público. Según esta disposición, no se requiere tener determinada edad para entrar en el ejercicio de la enseñanza primaria (1).

2.° La ley de *29 de Diciembre de 1876* dando carácter de leyes á varios Decretos expedidos por el Ministerio de Fomento desde 20 de Septiembre de 1873. De estos Decretos-leyes, por los que se trae un nuevo sentido á la primera enseñanza, rectificando en parte y desvirtuando la Legislación de la época revolucionaria, precisa tener en cuenta, á los efectos de esta nota, los siguientes:

a) El de *21 de Julio de 1874* modificando el de 21 de Octubre de 1868 sobre libertad de enseñanza, so pretexto de dictar reglas para el ejercicio de ella.

b) El de *29 de Julio de 1874* restableciendo en su fuerza y vigor los artículos 182, 183 y 184 de la ley de 1857 sobre nombramiento de los maestros.

c) Los de *5 de Agosto de 1874* y *19 de Marzo de 1875* reorganizando las Juntas provinciales y locales de Instrucción pública.

3.° La ley de *1.° de Agosto de 1876* estableciendo como obligatoria

---

(1) Es de advertir que para tomar parte en los ejercicios de oposición á cátedras se requiere tener veintiún años cumplidos, según la ley de *1.° de Mayo de 1878*: la de 1857 exigía veinticuatro para los de Instituto (art. 207) y veinticinco para los de enseñanza profesional y superior (arts. 214 y 220). Los últimos Reglamentos sobre provisión de escuelas públicas exigen la edad de veintiún años.

la enseñanza de la Agricultura en las escuelas primarias é Institutos, en la primera mediante la de una cartilla agraria.

4.° La ley de *6 de Julio de 1883* reformando el art. 194 de la de 1857, en el sentido de que el sueldo de las maestras sea igual al de los maestros.

5.° La ley de *30 de Julio de 1883* declarando obligatorio para todos los Ayuntamientos el uso de los recargos autorizados en cantidad suficiente para cubrir las atenciones de la primera enseñanza.

6.° La ley de *16 de Julio de 1887* estableciendo vacaciones en las escuelas de primera enseñanza y las Conferencias pedagógicas.

7.° La ley de *16 de Julio de 1887* concediendo derechos pasivos á los maestros, maestras y auxiliares en propiedad de las escuelas públicas de primera enseñanza.

8.° La ley de *4 de Abril de 1889* declarando maestros públicos á los de las escuelas de los establecimientos penales, y comprendidas, por lo tanto, sus escuelas en el art. 97 de la de 1857.

9.° Y la ley de *27 de Julio de 1890* reorganizando el Consejo de Instrucción pública.

Como se comprende por el mero enunciado de su objeto, las leyes precedentemente citadas alteran el texto de la de 1857, ya derogando algunos de sus artículos, ya modificando otros, ó bien introduciendo preceptos y servicios no establecidos en ella; por lo mismo precisa tenerlos en cuenta al tratar de determinar los *fundamentos legales* del organismo de nuestra primera enseñanza.

50. Las leyes mencionadas hasta aquí, versan todas sobre puntos concretos de la primera enseñanza, á la que directamente se refieren, por lo que hay que estimarlas como factores del *organismo* establecido por la de 1857, que modifican parcialmente, desenvuelven, mejoran ó amplían. Pero hay otras leyes que, sin contraerse á la enseñanza, tienen con ésta relaciones más ó menos directas, en cuanto que á veces llegan á alterar puntos esenciales de la organización escolar, determinan la manera de aplicarse ciertos preceptos de ésta ó contienen prescripciones generales que en el sentido de derechos ó de deberes atañen á los funcionarios de la enseñanza. No puede, por lo tanto, prescindirse, al tratar de determinar los fundamentos legales de la legislación escolar, de semejantes leyes, de las que son las más

importantes, aparte de la fundamental del Estado ó Constitución, á que ya hemos hecho referencia, las que á continuación se enumeran:

1.° Las leyes de *Presupuestos*, las cuales contienen preceptos que pueden afectar á la enseñanza y sus funcionarios de varias maneras, á saber:

a) Determinando las cantidades con que el Estado debe atender á las necesidades de la primera enseñanza, la forma de aplicarlas y de arbitrar ciertos recursos (matrículas, bienes de los establecimientos y fundaciones, derechos reales y exenciones de ellos (1), recargos municipales y provinciales, etc.), creación de pensiones en el Extranjero, auxilios para la construcción de edificios-escuelas y otros servicios. En tal sentido debe tenerse en cuenta la ley de Presupuestos de 29 de Junio de 1887, y la de igual clase de 29 de Junio de 1890, y sobre todo las de los presupuestos que rigieron en 1902 y 1904.

b) Dando reglas generales para la concesión de derechos pasivos, como se hizo en las leyes de Presupuestos de 26 de Mayo de 1835 y en la de 28 de Febrero de 1873, confirmatoria del Decreto-ley de 22 de Octubre de 1868, que se refiere al mismo particular.

c) Fijando condiciones generales para la concesión y el disfrute de licencias á los empleados públicos, cual se hace en la ley de Presupuestos de 21 de Julio de 1878.

d) Concediendo autorización á los Ministros para introducir reformas en los servicios de sus respectivos Departamentos, como sucedió, v. gr., con la otorgada por la del ejercicio de 1898-99 para reorganizar las Escuelas Normales, y la que se concedió por la del de 1900 para dividir en dos el Ministerio de Fomento, y crear el de Instrucción Pública y Bellas Artes que hoy existe.

2.° Las leyes *orgánicas municipal* y *provincial* por las atribuciones que conceden y los deberes que imponen á los Ayuntamientos y Diputaciones respecto de la creación, sostenimiento, vigilancia y fomento de los servicios concernientes á la primera enseñanza (2).

---

(1) Aunque esto es, en general, materia de los Presupuestos generales del Estado, suele ser objeto de leyes especiales; ejemplo de ello: la de 31 de Diciembre de 1881, determinando que los actos ó contratos á favor de los establecimientos de Instrucción pública en todas sus clases ó grados contribuyan con el 0,10 por 100 de su valor por el concepto de derechos reales.

(2) En el proyecto de Administración local que se discute actualmente (1904) en el Congreso de los Diputados (el Senado lo aprobó ya), se consigna un artículo por el cual se autoriza á los Alcaldes para imponer multas á los Maestros. El propósito no puede ser más descabellado ni más lesivo para la primera enseñanza oficial, cuyos maestros

3.º Las leyes *protectoras de los niños*, las cuales se relacionan con la enseñanza que éstos deben recibir, y pueden tener por objeto:

a) Excluir del trabajo en fábricas, talleres, fundiciones ó minas á los niños de cierta edad, fijar las horas de trabajo de los mayores de esa edad, y asegurar á todos y á los hijos de los obreros la asistencia á una escuela primaria; de todo lo cual tratan las leyes vigentes de 24 de Julio de 1873 y 13 de Marzo de 1900.

b) Prohibir y castigar la explotación de los menores en ejercicios peligrosos de equilibrio, fuerza y dislocación, ó su perversión moral; á lo cual responde la ley de 20 de Julio de 1878.

c) Proteger á la infancia en la forma amplia que determina la ley de 12 de Agosto de 1904.

4.º Los *Códigos civil y penal* (ambos revisten el carácter de leyes) en cuanto que en ellos se trata de los deberes que tienen los padres ó tutores respecto de la educación de sus hijos ó pupilos y de las penas en que incurren los infractores de los preceptos sobre enseñanza primaria obligatoria El Código civil se relaciona, además, con la Instrucción pública por el carácter que da á los establecimientos docentes al considerarlos como personalidades jurídicas y determinando, en tal concepto, sus condiciones para adquirir, recibir y repudiar mandas y legados, etc.

5.º Las leyes que establecen ó mandan establecer el *procedimiento administrativo* para todas las dependencias centrales, provinciales y locales, fijando los trámites y plazos de los expedientes administrativos; ejemplo de ellas: la de 19 de Octubre de 1889, que dispone que por cada Ministerio se publique con dichos fines el oportuno Reglamento sobre las bases que en ella se determinan.

Y 6.º Varias otras leyes, que si bien no producen, como las hasta aquí señaladas, preceptos que constituyen materia legal en la organización administrativa de la primera enseñanza y á los cuales tenga ésta que atemperarse, implican para el cuerpo docente, ó la prestación de ciertos servicios, ó la concesión de determinados derechos, como sucede, verbigracia, con:

a) Las leyes *sobre instituciones de previsión* que pueden trasplantarse á las escuelas, por ejemplo, las Cajas de Ahorros. Así, la ley de 29 de Junio de 1880, sobre instalación de esas Cajas y de los Montes de Piedad, encarga al Gobierno que promueva y estimule el establecimiento de Cajas de Ahorros escolares en las escuelas é institutos de primera y segunda enseñanza, y señala los modos de llevarlo á cabo.

b) Las leyes *electorales* que reconocen á los profesores la capacidad del sufragio (cuando éste es infringido, no universal, como lo es entre

---

y escuelas se pretende, por ese medio, poner á merced del caciquismo: ¡es lo que faltaba!

nosotros) y la de elegible, ó, como sucede con nuestra ley electoral de senadores (8 de Febrero de 1877), dan cierta participación en las elecciones de esta clase y como derecho propio al cuerpo docente. En la vigente (de 26 de Junio de 1890) se dispone, además, que los locales de escuelas pueden utilizarse para establecer en ellos colegios electorales, por lo que también precisa tenerla en cuenta.

51. Una prueba de lo que antes hemos dicho respecto del desconcierto de nuestra Legislación de primera enseñanza, nos la ofrece el hecho anacrónico de que el Reglamento de escuelas, llamado á ejecutar la ley de 1857 en preceptos capitales y del mayor interés, sea anterior y con mucho á la ley misma, á cuyo espíritu y letra no responde, como es de suponer, máxime si se tiene en cuenta que se dió á consecuencia de la ley provisional de 21 de Julio de 1838, que por más que representara un progreso respecto de lo anteriormente legislado, es lo cierto que difiere bastante de la ley de 1857; hay que tener en cuenta, además, que entre esta ley y la á que nos referimos (la de 1838) hubo otro plan de estudios que se dió por Real decreto en 23 de Septiembre de 1847.

De todos modos, lo que resulta es que el Reglamento general de escuelas precede á la ley vigente, cuyos preceptos debiera desenvolver, en unos veinte años, pues que lleva la fecha de 26 de Noviembre de 1838; se dió con el nombre de *Reglamento provisional de las Escuelas públicas de Instrucción primaria elemental*. Por la época en que se dictó y por ser muy anterior á las leyes vigentes, no responde este Reglamento, ni con mucho, á las actuales necesidades de nuestra primera enseñanza, en la que por bastantes estilos representa un verdadero anacronismo administrativo y pedagógico. Deficiente en sumo grado, no sólo en lo que no debía serlo en su época, sino también porque no podía prever los cambios y los nuevos problemas que en la presente ha introducido en la organización escolar la Pedagogía, peca, por otra parte, el Reglamento de 1838 de minucioso, en cuanto que inspirándose, sin duda, en la falta de idoneidad del Magisterio de aquella época, desciende á por-

menores que sólo incumbe resolver al maestro, al que con frecuencia ata las manos y tiende á convertir en máquina exigiéndole una acción automática, como se comprende recordando que le preceptúa las sesiones en que debe distribuir á los niños, el sistema de enseñanza que debe adoptar, cómo debe proceder en las diversas materias y cómo debe distribuir el tiempo en cada clase de ejercicio, por ejemplo: se puede decir de este Reglamento que le falta todo lo que hoy debiera contener y le sobra todo lo que contiene.

Por lo dicho; porque no es, como debiera ser, consecuencia y desenvolvimiento de la ley que pretende aplicar, y por las modificaciones que ésta ha sufrido mediante multitud de disposiciones, según antes hemos notado, el Reglamente provisional de 1838 ha caído en completo desuso, pues de él nadie se acuerda más que para invocar algún que otro precepto que pueda servir de fundamento á alguna resolución casuística de las que tan ricamente matizada se halla la complicada y arlequinesca urdimbre de nuestra Legislación escolar. Por otra parte, sería tarea asaz difícil la de determinar con precisión exenta de duda, qué preceptos del Reglamento que nos ocupa están en vigor, pues apenas si se encontrará uno que no se halle derogado ó modificado por otras disposiciones, ó que nó esté en pugna abierta con el sentido pedagógico aceptado aun por los más estacionarios y menos propensos á innovaciones: lo que la Legislación ha dejado de hacer lo han realizado el buen sentido y las costumbres por él impuestas en la práctica, y ya sabemos que la costumbre es una de las fuentes del derecho administrativo (**36**, *d*).

De estas someras indicaciones cabe colegir con sobrada razón que no tenemos en España un Reglamento de escuelas ó de primera enseñanza y aun que estamos peor que si no lo tuviéramos en absoluto. Claro es que, según nuestro sentido, no debiera hacerse sino como consecuencia de una nueva ley de primera enseñanza, que se informe en el espíritu y estado actuales de la Pedagogía, de que tanto se separa la de 1857, y que ponga coto al desbarajuste que

antes hemos señalado como característica de nuestra Legislación escolar.

En cuanto á su contextura, el Reglamento de 26 de Noviembre de 1838 consta de 92 artículos distribuídos en los siguientes capítulos:

I. De los ramos que comprende la Instrucción primaria. — II. Del local y menaje de la escuela. — III. Admisión de niños, días y horas de enseñanza y régimen de la escuela. — IV. Premios y castigos. — V. Instrucción religiosa y moral. — VI. De la enseñanza de la lectura, escritura y demás ramos de la Instrucción primaria. — VII. Exámenes generales. — VIII. De las escuelas de niñas.

52. Sería hasta fatigoso enumerar no más que los principales del sinnúmero de preceptos administrativos que en el decurso de los años transcurridos desde que se restableció la ley de 1857 y se promulgaron las primeras disposiciones sobre libertad de enseñanza (1868), se han dictado en nuestro país para desenvolver, aclarar, interpretar y hasta vulnerar las leyes de Instrucción pública, establecer algunos servicios nuevos, resolver cuestiones de derecho personal, etcétera, etc. Como á su tiempo hemos de referirnos á los más importantes, no hay para qué detenerse ahora en citarlos.

Por el carácter de generalidad y la importancia que tienen, merecen excepción, aparte de las *Instrucciones sobre Contabilidad* (las últimas son las de 16 de Abril de 1904), los *Reales decretos* y *Órdenes* señalando el ejercicio de la libertad de enseñanza y la creación de establecimientos privados, los *Reglamentos sobre provisión de escuelas*, de los que se han dictado multitud de ellos, uno cada dos ó tres años pudiera decirse, pues cada nuevo Ministro se ha creído obligado á aumentar el largo catálogo de ellos con uno de su cosecha (1). El vigente al escribirse esto (1904), es el de 14

(1) Alguno de estos Reglamentos, el de 6 de Julio de 1900, se ha promulgado con el título, un tanto ambicioso é impropio, de *Reglamento orgánico de primera enseñanza*, siendo así que fuera de los diversos modos de provisión y los preceptos generales que ello requiere, no se trata en él de otra cosa que de permutas de destinos, licencias, substitución de los maestros por imposibilidad física y expedientes gubernativos á los mismos.

de Septiembre de 1902. En él se trata del ingreso por concurso y fuera de él en las escuelas, de licencias, permutas y otros pormenores, y se dispone algo respecto á la provisión por oposición, para lo que hay que tener en cuenta los *Reglamentos de oposiciones;* v. gr.: el actual, de 11 de Agosto de 1901, que se denomina *general,* porque trata de ese modo de provisión con referencia no sólo á las escuelas de primera enseñanza, sino á las cátedras y plazas de profesor de los demás grados de la Instrucción pública.

Para los maestros son los de más importancia (ellos y la Administración se la conceden excepcional) los preceptos administrativos citados, ó sea los Reglamentos en que, al determinarse los modos de provisión de las escuelas primarias, se establecen las condiciones de preferencia en los concursos, materia que constituye como la cuestión batallona en este orden de disposiciones, y diariamente es causa de larga y hasta enojosa controversia, pues cada cual la mira desde el punto de vista que mejor cuadra con sus circunstancias profesionales, y respecto de la que aun no ha podido formarse criterio fijo, como lo prueba esa misma controversia y el hecho de que la Administración lo tenga distinto en cada Reglamento de los muchos que ha publicado sobre el particular.

Merced al interés personal que entrañan siempre las condiciones de preferencia aludidas, y á lo mucho que se suele lastimar los derechos de la masa del Magisterio con los portillos que es frecuente dejar abiertos en esos Reglamentos para el ingreso, ascenso y traslación de los mismos, no han logrado despertar el interés que debiera concedérseles otros preceptos administrativos de carácter técnico, como, por ejemplo, las *Instrucciones* para las prácticas de Colonias escolares de vacaciones, dadas por la Dirección general de Instrucción pública en 15 de Febrero de 1894, y el *Programa* de materias para la primera enseñanza, decretado en 26 de Octubre de 1901. Por esto y porque en él se da el primer paso para la incorporación al Estado de las atenciones escolares, reviste este Decreto excepcional importancia y, en lo tanto, merece ser mencionado, al lado de las leyes antes citadas, como uno de los preceptos administrativos mejor intencionados, y que mayor y más eficaz influencia han de ejercer en el desenvolvimiento progresivo de nuestra primera enseñanza.

53. La Legislación escolar española es complicadísima, como se comprende por lo dicho y sabiendo que todos los Gobiernos ó, mejor, todos los Ministros y Directores del ramo han tratado de incrustar en ella su sentido especial, promoviendo leyes y dictando multitud de decretos, órdenes, reglamentos y otras disposiciones, no siempre conformes unas con otras, y con frecuencia asaz contradictorias entre sí. De aquí la confusión que hoy reina acerca de muchos extremos de los que dicha Legislación abraza y el que los más directamente encargados de aplicar sus preceptos se hallen á menudo perplejos y sin saber á qué atenerse. Á esto contribuye en gran manera el hecho de que la ley fundamental vigente ha sido derogada varias veces en parte, vuelto á restablecer, también en parte, lo derogado, y que se consideren como llamados á desenvolverla preceptos que se dictaron antes de promulgarse ella y aun de que se pensara en redactarla, ó que están en notoria contradicción con su letra y espíritu, de lo que en mucho es causa la circunstancia de hacer muy cerca de medio siglo que se dió dicha ley, que por tal motivo no puede responder á las necesidades actuales, según reiteradamente hemos dicho en el decurso de las páginas precedentes.

Falta de unidad y remendada con piezas de varios colores, semeja nuestra Legislación escolar *traje de Arlequín,* ofreciendo los caracteres de un todo incongruente y confuso, gráficamente calificado por un Ministro de Fomento (el Sr. Isasa), al declarar con loable ingenuidad en pleno Senado, que *eso* de la Instrucción pública *es un barullo.* Como tal puede, en efecto, considerarse nuestra caótica Legislación de primera enseñanza, en la que, no obstante el asombroso número de leyes y preceptos administrativos que la forman, existen muchos vacíos de nota y se revela

un atraso grandísimo que parece proceder de una indiferencia inexplicable y de un supino desconocimiento de los problemas escolares más importantes.

Por todo ello se hace muy difícil el estudio y conocimiento de dicha Legislación, y más aún su aplicación en multitud de casos. Para reformarla de manera que sea fácil aplicarla y responda á las necesidades presentes, sería preciso derogarla toda, y sobre la base de una ley que responda á estas necesidades, formarla de nuevo. Otra cosa, no servirá más que para aumentar la confusión y las dificultades que hemos indicado que existen hoy y que tan maltrecha traen á nuestra primera enseñanza.

54. Para estudiar nuestra Legislación de primera enseñanza, como la de cualquier país y ramo de la Administración pública, precisa acudir á sus *fuentes mediatas* ó *materiales,* que no son otras que los textos de las leyes, preceptos y jurisprudencia que hemos considerado como fuentes del Derecho administrativo (**36**).

Expuestos ordenada y sistemáticamente dichos textos (por orden cronológico, alfabético ó de materias), forman las llamadas *Colecciones legislativas,* publicadas, bien por la Administración misma (Colecciones oficiales), ya por los particulares, que generalmente las dan en forma de *Tratados,* en los que es común ilustrar con comentarios y notas los preceptos que contienen, aclarándolos, concordándolos, haciendo llamadas de atención y de referencia, etc.

Todas las leyes, decretos, sentencias del Tribunal de lo Contencioso-administrativo y competencias de la Administración pública (estas dos últimas clases de resoluciones forman lo principal de la jurisprudencia administrativa), así como la mayoría de las Reales órdenes de carácter general, se publican antes que en parte alguna en el periódico oficial del Gobierno, que en España es la *Gaceta de Madrid,* y también en los *Boletines Oficiales* de todas las provincias y en sus equivalentes del extranjero, por ejemplo, en los *Boletines departamentales* en Francia. Así, pues, concretándonos á nuestro país hay que considerar la *Gaceta* y

los *Boletines,* á que acabamos de hacer referencia (la *Gaceta* sobre todo), como la primera de las fuentes que nos ocupan, en cuanto que lo publicado en esos periódicos constituye el texto legal de todas las decisiones administrativas que en ellos se insertan (1).

Con dichos textos se forman las *Compilaciones legislativas,* que cuando son completas suelen contener resoluciones de casos particulares y aun de carácter general, que no se han publicado en los periódicos oficiales; por eso es no sólo útil, sino necesario consultar dichas Compilaciones, así como los tratados que en ellas se inspiran ó se toman como guía.

En la segunda edición del tomo II de la presente obra, añadimos al Apéndice IV una nota comprensiva de las fuentes materiales ó mediatas para el estudio de nuestra Legislación de primera enseñanza, nota que creemos oportuno reproducir aquí en consideración á los lectores que carezcan de dicho tomo II, ó que, como sucederá á la mayoría de los que lo posean, tengan la primera edición de él.

La nota á que nos referimos, que en algo (muy poco, ciertamente) hemos reformado para ponerla al día, es la siguiente:

Por Real orden de 1.º de Marzo de 1876 se dispuso que se formase una *Colección legislativa de Instrucción pública,* á partir de la publicación de la ley de 9 de Septiembre de 1857, sin perjuicio de incluir también las disposiciones anteriores á ella que se hallasen vigentes (2). En-

---

(1) Mencionamos los *Boletines Oficiales* no sólo porque en ellos se reproducen las leyes y muchos preceptos administrativos de interés general, sino, además, porque se insertan en sus columnas resoluciones de la Administración local (provincial y municipal) que no se llevan á la *Gaceta de Madrid,* y cuyo conocimiento es con frecuencia necesario, no sólo á los que tengan que cumplimentarlas ó á quienes de algún modo les afecten, sino también á los que necesiten estudiar la Legislación del ramo administrativo á que se refieran.

(2) Para conocer nuestra Legislación escolar anterior á 1855, y especialmente el espíritu en que se informa, así como sus efectos y progresos, conviene consultar la siguiente obra, que tiene el carácter de una exposición histórico-crítica del estado y la Legislación de la pública enseñanza de nuestro país desde su comienzo hasta aquella fecha:

De la Instrucción pública en España, por D. Antonio Gil de Zá-

comendóse este trabajo al Jefe del Negociado de segunda enseñanza del Ministerio de Fomento (que lo era D. Emilio Ruiz de Salazar), y su resultado inmediato fué la publicación de los dos tomos siguientes, que aparecieron bajo el título de *Compilación legislativa de Instrucción pública:*

I. *Disposiciones generales, Administración y Gobierno.*—Un volumen en 4.° de VIII-815 páginas. Comprende, por orden de materias, siguiendo dentro de cada una de ellas el cronológico, todas las Leyes, Decretos, Reales órdenes, Reglamentos y demás disposiciones de carácter general sobre Instrucción pública, con la ley de 1857, y á partir de ella. Madrid, 1876.

II. *Primera enseñanza.*—Un vol. en 4.° de VIII-1.300 páginas. Comprende, expuesto en el mismo orden, lo legislado en materia de Instrucción primaria, desde el Reglamento de Escuelas de 1838, que contiene, hasta fin de 1876 y parte de 1877. Madrid, 1878.

Continuóse la publicación, pero circunscribiéndola á la primera enseñanza, y variándose el título de ella y el orden de exposición, pues que se adoptó para lo sucesivo el rigurosamente cronológico, si bien poniendo al final de cada tomo un minucioso vocabulario ó índice por orden alfabético de las materias sobre que versan las disposiciones oficiales contenidas en él; se dispuso además que al principio de cada año se publicase la colección de las disposiciones dictadas en el anterior. Con estas modificaciones, y bajo el título general de *Colección legislativa de primera enseñanza,* se publicaron seis volúmenes, que varían entre 1.000 y 250 páginas en 4.°, correspondientes á los años de 1877 á 1883 el primero, y los otros á los de 1884, 1885, 1886, 1887 y 1888, uno por cada año.

Conviene consultar además el libro publicado por la Dirección general de Instrucción pública en cumplimiento de lo dispuesto en Real orden de 15 de Febrero de 1887, á saber:

Anuario de primera enseñanza correspondiente á 1886, por D. Santos María Robledo, oficial del Ministerio de Fomento, y D. Manuel Bartolomé Cossío, director del Museo de Instrucción primaria, Madrid, 1887. Un vol. en 4.° mayor de 392 páginas.

Además de datos sobre personal y los estadísticos referentes á la enseñanza primaria, contiene este interesante libro un *Resumen cronológico de las disposiciones oficiales relativas á primera enseñanza, dictadas desde 1.° de Enero hasta 31 de Diciembre de 1886,* crítica de algunos de los actos oficiales concernientes á dicho ramo, reformas que en el

---

rate, Director general que fué de este ramo. Tres tomos en 4.° de XII-374, 342 y 382 págs. Madrid, imp. del Colegio de Sordomudos, 1855.

El tomo I trata de la enseñanza en general y de la primaria en particular.

mismo deben introducirse y otros estudios no menos útiles y á la sazón de mucha actualidad (1).

Posteriormente á la formación de los tomos citados, y para no desmentir nuestra Administración su inconstancia y falta de fijeza de pensamiento, se dispuso por la Dirección general del ramo, que en adelante se formasen y dieran á luz *Anuarios legislativos de Instrucción pública* (es decir, que se volviese á lo que se empezó á hacer en 1876), que comprendan las disposiciones de carácter general correspondientes á los diferentes grados, establecimientos y Escuelas de enseñanza, suprimiéndose la colección correspondiente á la primaria que se venía publicando anualmente, y que quedaría refundida en los *Anuarios,* para los que se prescribió el mismo orden adoptado para los seis tomos anteriores, esto es, el rigurosamente cronológico, con un índice de materias al final. En consecuencia de esta modificación se han publicado quince *Anuarios* correspondientes á los años desde 1889 al 1903, ambos inclusive, en el mismo tamaño que los anteriores.

Con igual carácter oficial se ha publicado la Compilación siguiente, que juzgamos de suma utilidad, por contener reunidas todas las leyes de Instrucción pública y con ellas otras que con referirse á ramos distintos al de la enseñanza que importa conocer á los que se consagran al estudio de la primera enseñanza ó tienen que cumplir ó hacer cumplir los preceptos legales relativos á ella. Hela aquí:

Colección de leyes correspondientes á Instrucción pública y otras que con ésta se relacionan. Comprende la ley general de Instrucción pública de 1857, por la que empieza, y las dictadas posteriormente hasta fin de 1890. Un vol. en 4.° de 379 páginas. En esta Compilación se sigue también el orden cronológico, con índice de materias al final, como en los Anuarios legislativos. Madrid, 1890.

---

(1) Es de lamentar que no se hayan publicado otros *Anuarios* más de la índole de éste, cuyo interés salta desde luego á la vista, pasándola por el sumario de las materias contenidas en las siete partes en que se divide. En la *primera* se da á conocer el personal de la Administración central y de los diferentes distritos universitarios (Secretarios de Juntas, Inspectores, Escuelas Normales, etc.). En la *segunda,* los datos estadísticos de toda la primera enseñanza, los gastos inclusive. En la *tercera,* las disposiciones oficiales del año de 1886. En la *cuarta* se hace el estudio crítico de las más importantes de estas disposiciones. En la *quinta* se estudian algunas reformas en el régimen de la primera enseñanza. En la *sexta* se expone todo lo concerniente á la organización y estado del Museo pedagógico de Madrid, con sus catálogos de material y noticias sobre los de otros países, el movimiento pedagógico en ellos, manuales sobre Higiene, Congresos de educación, etc. Y en la *séptima* se inserta una curiosa «Instrucción que los Maestros de enseñar á leer, escribir y contar de esta ciudad de los Reyes (Colombia, Estado del Magdalena) han de guardar en sus escuelas para la buena educación y enseñanza de los niños».

A esta interesante Compilación ha seguido otra, también publicada por la Inspección general de enseñanza, de no menos interés, según se desprende del contenido de los tres tomos de que consta, que llevan el título común de *Colección de decretos referentes á Instrucción pública*, á saber:

Tomo I. Un vol. en 4.° de VI-1.032 págs. Madrid, 1891. Comprende: Sección primera. Decretos anteriores al 9 de Septiembre de 1857.—Sección segunda. Decretos desde el 9 de Septiembre de 1857 á 31 de Diciembre de 1865. — Sección tercera. Decretos desde 1.° de Enero de 1866 hasta 30 de Septiembre de 1868. — Sección cuarta. Decretos desde 1.° de Octubre de 1868 hasta 4 de Diciembre de 1873. — Sección quinta. Decretos desde 1.° de Enero de 1874 hasta el 31 de Marzo de 1876.

Tomo II. Un vol en 4.° de 1.099 págs. Madrid, 1892. Comprende: Sección sexta. Decretos desde 1.° de Abril de 1876 hasta 31 de Diciembre de 1890.

Tomo III. Un vol. en 4.° de 287 págs. Madrid, 1895. Comprende: Sección séptima. Sentencias, competencias y autorizaciones para procesar á los funcionarios de Instrucción pública, desde 1863 hasta 1891 (1).

Estos tres tomos contienen cada uno, además del correspondiente índice cronológico, otro por orden de materias.

Es también útil de consultar la colección de documentos oficiales concernientes á Instrucción pública comenzada por iniciativa del Director general del ramo, Sr. D. Eduardo Vincenti, siendo Ministro de Fomento el Sr. D. Segismundo Moret y Prendergast, bajo el título de *Boletín Oficial de la Dirección general de Instrucción pública*, y no continuada. He aquí el contenido de los volúmenes publicados:

Año 1.° — 1893. — Un vol. en 4.° de 381 págs. Madrid, 1894. Contiene: además de una curiosa *Reseña histórica*, que comprende la Dirección general y el Consejo del ramo y los diferentes centros de enseñanza, todas las disposiciones referentes al mismo (Reales decretos y Reales órdenes, Órdenes de Dirección, convocatorias y anuncios de Cátedras y de subastas, nombramientos y muchas otras disposiciones que no constan en las *Colecciones* antes citadas), desde principios de Diciembre de 1892 hasta fin de Diciembre de 1893.

(1) Basta pasar la vista por el enunciado del contenido de este tomo para penetrarse de su importancia. Las *Sentencias* que, ó proceden del Consejo de Estado (mera *Sentencia*), ó se dictan, previo su informe, por el Poder Ejecutivo (*Real decreto Sentencia*), constituyen lo más importante y ejecutivo de la *Jurisprudencia* en materia de Derecho administrativo, como que mediante ellas se modifican y anulan Reales órdenes y Reales decretos. También sirven para establecer jurisprudencia las *Competencias*, que en todo caso forman, como las Sentencias, parte del procedimiento administrativo. Es, pues, muy de estimar el acuerdo por cuya virtud se ha publicado el tomo que nos ocupa, y, en general, la *Colección de Decretos* de que forma parte, que desde 1891 queda, como la *de leyes*, refundida en los *Anuarios legislativos*.

Año 2.° — 1894. — *Cuaderno 1.°* — Un vol. en 4.° de 62 págs. Madrid, 1894. Contiene: Una circular de la Dirección general de Instrucción pública sobre *Colonias escolares de vacaciones*, y otra del mismo Centro acerca de *La enseñanza de la Gimnasia en los Institutos*, acompañadas ambas de los modelos respectivos.

Año 2.° — 1894. — *Cuaderno 2.°* — *Libros de texto y programas.* — Un vol. en 4.° de IV-328 págs. Madrid, 1894. Con los antecedentes oficiales sobre ambas materias, contiene cuadros expresivos de los libros de texto adoptados en los diversos centros de enseñanza, excepción hecha de las escuelas primarias, con cuantas indicaciones bibliográficas más interesa conocer, la del precio de los libros inclusive.

Año 2.° — 1894. — *Cuaderno 3.°* — *Reforma de la segunda enseñanza.* — Un vol. en 4.° de XII-460 págs. Madrid, 1894. Además de los antecedentes oficiales, de la situación y organización actuales de dicho orden de estudios, y varios proyectos y Memorias, así como de los diversos planes que han regido en España, contiene este volumen un curioso y muy completo cuadro de los programas de la segunda enseñanza en los diversos países.

Año 3.° — 1895. — *Cuaderno 4.°* — *Historia de las Universidades.* — Un vol. en 4.° de 240 págs. Contiene las monografías de nuestras diez Universidades.

Otra compilación referente á todos los ramos de la Instrucción pública, si bien limitada á las resoluciones emanadas de un solo Ministro es esta:

Disposiciones dictadas para la reorganización de la enseñanza, por D. Antonio García Alix, primer Ministro de Instrucción pública y Bellas Artes. — 26 Abril á 30 Septiembre de 1900. — Madrid, 1900. Un vol. en 4.° mayor de LXIII-400 págs.

Precede á las disposiciones dictadas en esa época una especie de proemio (*Algunas observaciones sobre los Decretos de la enseñanza*) explicándolos, y síguelas por vía de *Apéndice* un «Proyecto de ley de organización de las Universidades».

De las varias Colecciones legislativas de primera enseñanza que, más ó menos completas y mejor ó peor dispuestas, se han publicado entre nosotros, consideramos como de las más útiles y en mejores condiciones las siguientes, en las que, no obstante ser de diferente factura (por ello las elegimos para ofrecerlas como ejemplos), la compilación de las disposiciones oficiales se hace siguiendo el orden de materias y no el cronológico:

Tratado de Legislación de primera enseñanza vigente en España, por D. Pedro Ferrer y Rivero. Premiado en la Exposición Nacional Pe-

dagógica de 1882 con medalla de primera clase, declarado útil para las escuelas de primera enseñanza por Real orden de 20 de Diciembre de 1886. Novena edición, aumentada con un «Ensayo del grado primero de un programa cíclico de Derecho y Legislación escolar». Alcanza hasta Octubre de 1901. Madrid, librería de Hernando y Compañía, 1901. Un vol. en 4.° de 508 páginas.

Diccionario legislativo y estadístico de primera enseñanza, por DON FRANCISCO ÁLVARO MIRANZO. Contiene todas las disposiciones vigentes al publicarse (1895) y cuantos datos estadísticos corciernen al Profesorado primario de España, con varias colecciones de formularios y modelos para los distintos servicios que han de llenar ó cumplir. Madrid, librería de la viuda de Hernando y Compañía, 1895. Un vol. en 4.° de 478 páginas.

Manual del maestro. — Compendio de Legislación de primera enseñanza, por FLORENCIO ONSALO Y UROZ. Pamplona, 1898. Un vol. en 4.° de 800 págs. Muy metódico y completo, expuesto en lo general en forma explicativa y crítica, sin perjuicio de copiar las disposiciones que lo merecen.

Legislación de primera enseñanza de la Península y Ultramar, precedida de unas nociones de Derecho y de la organización de la Instrucción pública para servir de texto en las Escuelas Normales, con un prólogo del Excmo. Sr. D. Eugenio Cemboraín España, por CAMILO NOVOA Y SEONE. I. Parte general. Obra autorizada su publicación por Reales órdenes de 23 y 31 de Diciembre de 1896. Madrid y Bilbao, 1897. Un vol. en 4.° de XII-495 págs. Este primer tomo comprende las Nociones de Derecho; el segundo está en publicación.

Tales son las fuentes materiales á que puede acudirse para estudiar la Legislación española de primera enseñanza, ya en su conjunto, ya en alguna de sus partes. Fácilmente se comprende que las Compilaciones oficiales son por su extensión y por la forma en que se hallan dispuestas difíciles de manejar y las menos á propósito para los Maestros, que necesitarían consultar varios tomos hasta cuando sólo se trate del conocimiento de un punto determinado, y aun así se quedarían con la duda de si habían registrado todas las disposiciones que acerca de él se hayan dictado, después de haber puesto para ello mucha paciencia y un tiempo del que generalmente no disponen; además, no son asequibles á todos ni todos pueden consultarlas, pues resultan contadas las Bibliotecas en que se encuentran. Por

todo ello, y por los comentarios y anotaciones que suelen tener, creemos que les son de necesidad compilaciones por el estilo de las de los Sres. Ferrer y Rivero, Onsalo, Alvaro Miranzo, y para los normalistas, como el del Sr. Novoa. Estos *Tratados de Legislación,* debidos á la iniciativa individual, aunque generalmente deficientes y no siempre bien dispuestos, son los más apropiados para satisfacer las necesidas prácticas de los maestros y las exigencias teóricas de los alumnos de las Escuelas Normales, para los que también se amolda, por la manera de estar expuesto, el del señor Onsalo.

CAPÍTULO II

De la primera enseñanza en general.

I

CONCEPTO, DIVSIONES Y GRADOS DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA

55. — Concepto que se da en la ley de 1857 de la primera enseñanza y cómo ha de entenderse. — 56. Primeras divisiones que en esa enseñanza se hacen. — 57. Los grados que en la misma ley se establecen y base de que, al efecto, se parte en ella. — 58. Crítica de esto y criterio que debiera adoptarse como más racional. — 59. El Real decreto de 26 de Octubre de 1901 considerado desde ese punto de vista; su superioridad respecto de la citada ley. — 60. Indicaciones de lo que acerca de esos extremos establecen las legislaciones extranjeras de primera enseñanza.

55. «La primera enseñanza comprende las nociones rudimentarias de más general aplicación á los usos de la vida». Tal es el concepto que se da en la ley de 1859, del que llama *primer período* de la enseñanza considerada en general (1).

Conforma ese concepto con el que en esta obra hemos dado en el tomo I al considerar la educación desde el punto de vista de sus aplicaciones, ó sea, del objeto práctico con que el hombre la recibe. Corresponde á la primaria, que entonces llamamos *general, esencial* y *fundamental*, la que es común y necesaria á todos los individuos, cualquiera que sea su posición social y sexo, la que todos, sin distinción alguna, debemos recibir en cuanto que tiende á formar al hombre en el niño: tal es el fin de la educación

(1) Dicho concepto se halla expresado en la segunda de las bases de que es desarrollo la ley de 9 de Septiembre de 1857 (V. el art. 1.º de la ley de 17 de Julio del mismo año), según la cual, «la enseñanza se divide en tres períodos, denominándose en el primero, primera; en el segundo, segunda, y en el tercero superior».

primaria, y tal es también lo que la ley ha querido significar al establecer, en principio, lo que debe comprender la primera enseñanza, por más que lo haga con el sentido estrecho ó restringido que resulta de tener en cuenta sólo la *instrucción*, y no preocuparse de la *educación*, y que aparece más pronunciado en los programas en que se determinan las nociones á que la ley alude. Pero aun dentro de este sentido limitado y deficiente resalta con claridad el carácter general, esencial y fundamental que el legislador atribuye á la primera enseñanza, como base y punto de partida de cuantos conocimientos reciba después el individuo, bien por nuevos y más formales estudios, bien sugeridos por sus propias experiencias en el comercio de la vida.

De los conceptos de la ley cabe, pues, inferir que la primera enseñanza (aparte de otros caracteres que aquí se omiten y de que luego trataremos) es *general, de aplicación á la vida* y *rudimentaria*.

56. La primera enseñanza, lo mismo que los demás grados de la Instrucción pública, se divide primeramente en *pública, privada* y *doméstica*, según que se adquiera en escuelas públicas ó privadas ó en el hogar doméstico. Como al tratar en el capítulo siguiente de ambas clases de escuelas quedará bien definido el carácter de unas y otras y, por lo tanto, de la respectiva enseñanza, nos limitaremos aquí á fijar el de la doméstica, á la que se refiere el art. 156 de la ley de 1857, según el cual es la que «hayan adquirido (los que soliciten ser admitidos á examen de ingreso para la segunda enseñanza) en casa de sus padres, tutores ó encargados de su educación, aun cuando no la hubieren recibido de Maestro con título». El Decreto-Ley de 29 de Julio de 1874, la define de este modo:

Art. 8.º Se entiende por enseñanza doméstica la que reciben los alumnos en la casa donde habitan, no siendo de pensión.

Se considerará casa de pensión, aquella donde vivan más de cuatro alumnos que no tengan parentesco entre sí ni con el cabeza de la familia.

La enseñanza doméstica no está sujeta á Inspección oficial.

Además, según el art. 1.° de la Ley de 9 de Septiembre de 1857, «la primera enseñanza se divide en *elemental* y *superior*». Esto no obstante, la misma ley habla luego de enseñanza elemental *incompleta* (art. 3.°), de *sordomudos* y de *ciegos* (art. 6.°), de *párvulos* (art. 105) y de *adultos* (artículo 106). Tales son las divisiones que pueden establecerse de la primera enseñanza conforme á la ley, aunque no con arreglo á la lógica, como se desprende de las consideraciones que siguen.

57. Según declaración de la susodicha ley (art. 99), cada uno de los miembros que resultan de dividir la enseñanza en elemental y superior constituye un *grado* de la enseñanza primaria, por lo que es lógico pensar que la de párvulos forma un tercer grado, en cuanto que ateniéndonos á los preceptos legales, y señaladamente á la base que en la ley sirve para diferenciar entre sí los grados elemental y superior (el número de asignaturas), se distingue de cada uno de ellos tanto, por lo menos, como éstos entre sí. Así, pues, con el criterio de la ley, la primera enseñanza se divide en estos tres grados: *párvulos, elemental* y *superior*. La enseñanza de sordomudos y de ciegos (llamada por algunos especial) y la de adultos, no pueden estimarse como nuevos grados, en cuanto que, según la edad de los educandos y los conocimientos que trate de suministrárseles, corresponderá á uno de los tres determinados anteriormente.

Lo que importa ahora examinar es si los grados establecidos por la ley se fundan en una base racional y aceptable. Que la diferenciación en grados es necesaria por consecuencia de las diferentes fases por que pasa el niño durante su desarrollo, es evidente: se impone por la necesidad de graduar los conocimientos en armonía con ese desarrollo, y amoldar á él los procedimientos y medios de enseñanza; no proceder lo mismo con el párvulo que con el niño de diez años ó el adulto, ni dar en cantidad é intensidad la misma enseñanza al que empieza su cultura y á ejercitar sus energías, que al que ya tiene alguna (más ó menos) de la primera

y ha adelantado algo en el desenvolvimiento de sus facultades. Pero de esto á lo que la ley toma como base para la diferenciación de los grados que nos ocupan, hay una gran diferencia.

58. Fijándonos en los grados elemental y superior (que son los que la ley establece expresamente), la diferencia entre ellos estriba en el mayor número de enseñanzas que comprende el segundo respecto del primero. Y aparte de la deficiencia que esto representa por lo que concierne á la cultura propia del grado elemental, cuya enseñanza es la única que recibe la inmensa mayoría de los niños, resulta una verdadera anomalía ó contrasentido comparando los conocimientos que para ambos grados, y sobre todo para el elemental, establece la ley con los que suelen darse á los párvulos, á los que en muchas escuelas se enseñan materias en que no se inicia á los niños que concurren á las otras, á veces á las superiores inclusive. Semejante contradicción declara que no puede ni debe tomarse como base, para la diferenciación de los grados de la primera enseñanza, el mayor ó menor número de materias, y que cuando así se hace se parte de una base falsa.

Ahondando más en el fondo del problema, se pondrá más de relieve lo absurdo de semejante manera de distinguir los grados de la enseñanza primaria.

Recordemos, en primer término, lo que hemos dicho acerca de la mayor aptitud que ofrecen los niños durante su más tierna edad para iniciar su educación (en lo cual se funda el valor que todo el mundo reconoce á la educación primaria) y de que empezando con la vida el desarrollo de sus facultades, con la vida ha de empezar la cultura de éstas, y no olvidemos que debiendo ser íntegra ó completa la educación, desde que se inicie es preciso que abrace la cultura de las energías todas del educando (1). El recuerdo de

(1) En el tomo I de esta obra hemos sentado la doctrina relativa á la aptitud del niño para recibir la educación, á la necesidad de que la educación comience lo antes posible ó á la transcendencia é importancia de la primaria.

esta doctrina nos lleva á admitir los siguientes aforismos de Comenio, que en la ciencia de la educación son tenidos como principios evidentes pasados ya á la categoría de lugares comunes:

«Lo que el hombre aprende al principio debe ser como la antorcha que ilumine sus estudios subsiguientes, y la cultura la misma en todos los grados, diferenciándose sólo por la forma y los pormenores.

»La enseñanza debe ser completa en todos los grados, abrazando la universalidad de las cosas.

»Desde la primera edad debe adquirir el niño en todas las disciplinas (enseñanzas) las nociones accesibles á su inteligencia; pues desde que comienza á hablar se familiariza por sí mismo y por su experiencia diaria con multitud de hechos que suponen una gran variedad de ideas, siquiera sean rudimentarias, relativas á la Física, la Geografía, la Cronología, la Historia, la Aritmética, la Historia natural, etc.».

De lo expuesto se colige que la enseñanza primaria debe ser la misma (por lo que al número de materias respecta) en todos los grados en que se considere dividida, á partir del primero ó sea la de párvulos, la que debe comprender los mismos órdenes de conocimientos ó, hablando con más propiedad, elementos de cultura que comprenda la del grado último, de la que no deberá diferenciarse más que por la intensidad, extensión y pormenores, que irán en aumento á medida que se pase de un grado inferior á otro superior. En este sentido, que entraña el *orden cíclico* que hemos aconsejado para todas las materias de enseñanza primaria parcial ó totalmente consideradas, deben redactarse los programas de ésta en sus diversos grados, de modo que resulte verdaderamente *gradual* en la serie de todos los grados y represente lo que Pestalozzi decía que debiera ser la cultura de la escuela primaria: «la bola de nieve, imperceptible al principio, que engruesa sin cesar y mediante capas concéntricas, acaba adquiriendo un volumen considerable» (1).

(1) Este punto de la *enseñanza cíclica* lo hemos tratado ya en el tomo VI (Cap. V de la Parte segunda, núm. **58**, *d*, págs. 165-166), al determinar las condiciones generales de la enseñanza primaria, y en otros pasajes de esta obra, particularmente del tomo VIII, números **30** y **31**, págs. 55 y siguientes.

59. En el sentido que acabamos de exponer se halla inspirado el Real decreto de 26 de octubre de 1901. Según este decreto, importante por más de un estilo, y cuya fecha será será siempre memorable para los maestros españoles, que nunca agradecerán bastante á su autor (el Sr. Conde de Romanones) los beneficios que con él les ha hecho á la vez que á las escuelas (1), la primera enseñanza *es privada* y *pública*, dividiéndose esta última en tres grados: *de párvulos*, *elemental* y *superior*. La novedad y la importancia no están precisamente en esto (aunque ello suponga una tendencia á constituir los verdaderos grados de la primera enseñanza), sino en que separándose del criterio establecido en la ley de 1857 y que ha seguido informando nuestra legislación referente á esta materia, no distingue los grados entre sí por el número de las materias que en cada uno deben ser objeto de enseñanza, sino que los diferencia por la extensión é intensidad con que éstas deben desenvolverse en ellos. Así se preceptúa por el art. 4.º de dicho Decreto, que dice así:

«Cada uno de los tres grados en que queda dividida esta enseñanza (la primaria pública) abrazará todas las materias indicadas (las constitutivas del programa general que ordena para dicha enseñanza y que más adelante damos á conocer), distinguiéndose únicamente por la amplitud de programa, y por el carácter pedagógico y duración de sus ejercicios; y se aplicará, con las modificaciones necesarias, á la organi-

(1) Aparte del interés que tiene lo que aquí decimos respecto de los grados en que se divide la primera enseñanza, y la importancia del nuevo programa de materias que para ésta preceptúa (extremo de gran importancia, como más adelante veremos), es digno de elogio y se ha hecho, en efecto, memorable el Decreto de 26 de Octubre de 1901, porque fué el paso decisivo, dado por la Administración de la enseñanza, para que el Estado se hiciera cargo de las atenciones escolares, incluyéndolas, como desde 1902 se ha hecho, en el Presupuesto nacional. Esta es la gran obra del Sr. Conde de Romanones como Ministro de Instrucción pública, que con ella ha borrado la mancha que con razón era llamada la «gran vergüenza nacional», amén de haber echado la base para la reorganización regeneradora de nuestra primera enseñanza.

zación de las escuelas públicas y á los establecimientos de naturaleza análoga.

»La distribución y extensión de las materias, dentro de cada uno de estos grados, así como la distribución y duración de las clases, serán las que fijen los reglamentos».

De suerte que según la legislación vigente en España al escribirse esto (último tercio del año 1904), los tres grados de la primera enseñanza (de párvulos, elemental y superior) no se diferencian entre sí por el número de materias en que en cada uno debe ejercitarse á los alumnos, sino por la extensión é intensidad con que se enseñen. En todos y cada uno de los grados deben darse las mismas enseñanzas. Tal es también el principio que debiera prevalecer en todas partes, y respecto del cual nos hemos adelantado á algunos países, como más adelante podrá ver el lector.

60. La división en enseñanza primaria *pública* y *privada* es común á todos los países, pues no hay uno en cuyas leyes y reglamentos escolares no se halle establecida: es una exigencia de la realidad, impuesta por la naturaleza misma de las cosas. En todas partes hay una enseñanza primaria sostenida por el Estado ó las entidades administrativas locales (provincias, departamentos, cantones, etc.), y por uno y otras reglamentada, que es la denominada *oficial* ó *pública,* y otra que sostienen las asociaciones particulares, empresas ó individuos, que es la denominada *particular* ó *privada, no oficial* (que se dice ahora entre nosotros), en la que la Administración pública tiene escasa intervención, que generalmente se limita á las cuestiones de moral é higiene.

En cuanto á los *grados* (no nos referimos aquí ni nos hemos referido antes á los en que se dividen las escuelas dichas «graduadas», sino á los que en general se hacen de la primera enseñanza), existen en todos los países los *de párvulos, elemental* y *superior,* establecidos por nuestra legislación y de una manera más terminante por el citado Decreto de 26 de Octubre de 1901. Esto lo veremos más claro al tratar en el capítulo siguiente de las diversas cla-

ses de escuelas y señalar los caracteres distintivos de los diversos tipos de ellas en relación con dichos grados, respecto de los cuales nos dará este estudio la clave para establecer su diferenciación y el carácter peculiar de cada uno dentro del organismo general de la primera enseñanza.

II

DE LAS MATERIAS PROPIAS DE LA PRIMERA ENSEÑANZA

61. Consideraciones previas sobre lo que se dice «programa general» de primera enseñanza; su objeto, alcance y necesidad. — 62. Transformación á que están sujetos en todas partes estos programas; causas generadoras de ello. — 63. Materias obligatorias y facultativas. — 64. Sentido de nuestra legislación á este respecto. — 65. Materias que con arreglo á la ley de 1857 debe comprender la primera enseñanza en cada uno de sus grados. — 66. Deficiencias de los respectivos programas. — 67. Del enciclopedismo en la primera enseñanza, y cómo debe entenderse. — 68. El programa de materias preceptuado por el Decreto de 26 de Octubre de 1901; su crítica. — 69. Noticias, por vía de comparación, de los programas escolares de otros países. — 70. Valor relativo de esos programas y del conocimiento debido á su estudio y comparación.

61. Las materias de cultura (instrucción y educación), que constituyen la primera enseñanza, se fijan en todos los países por la ley ó por preceptos administrativos que, por lo general, consisten en Decretos (entre nosotros particularmente), y en Reglamentos, que es lo más común en el extranjero, cuando no lo hace la ley ó se modifica ésta. El conjunto de esas materias constituye lo que se dice *plan,* ó *programa general* de la primera enseñanza, que no hay que confundir con el plan y los programas de las diversas materias de que tratamos en el tomo anterior (1). Ahora nos referimos sólo á la enumeración de las enseñanzas que en cada país deben darse en las escuelas primarias públicas ó en que deben justificar haberse ejercitado, donde exista la

(1) Tomo VIII. *De la organización pedagógica de las escuelas,* números **32** al **35,** págs. 59 y siguientes. En el mismo tomo (núms. **22** y **23,** págs. de la 44 á la 47) tratamos también del plan ó programa general.

obligación escolar, los niños que no asistan á esas escuelas.

El objeto de esta clase de programas es el de fijar el mínimo de cultura que debe recibir el hombre durante el período de la niñez, con el fin de prepararle para la vida y darle los medios primeramente necesarios para seguir en ella cualquiera dirección; en una palabra, determinar lo que, según las condiciones de lugar y tiempo, ha de constituir lo que en diferentes pasajes de esta obra hemos llamado *cultura general, esencial* ó *fundamental,* de que todo hombre precisa para desenvolver su naturaleza y realizar su destino.

Tal es el fin que se persigue mediante dichos programas, los cuales sirven para dar idea del concepto que en cada país se tiene de la primera enseñanza, si en ésta predomina ó no el intelectualismo, si se aspira á que las escuelas lo sean realmente de educación, y, en una palabra, si se camina ó no á realizar el ideal que implica, lo que hoy se denomina *cultura integral* del niño.

Tienen, pues, estos programas, por sencillos que sean y escuetos que se presenten, más alcance del que á primera vista pudiera concedérseles, pues mediante ellos se determina el carácter extensivo de la cultura primaria, y se especifican los elementos (materias) que al efecto han de entrar á constituirla; la inclusión ó eliminación de determinadas materias hará variar el concepto que se tiene de la enseñanza primaria, y en lo tanto, el carácter de las escuelas en que se reciba. Suprimid, por ejemplo, los ejercicios corporales, y la educación de los niños quedará incompleta por falta de una parte de la cultura física; suprimid el Arte, el Canto y el Dibujo, y los niños no recibirán educación estética; haced caso omiso de los trabajos manuales, y faltará al educando el ejercicio manual y corporal que esa materia suscita, y el saber técnico y práctico que la misma da y que tan necesario es á todos en la vida; borrad de los programas el estudio de las Ciencias físiconaturales, y habréis borrado uno de los aspectos más instructivos, más educativos y de mayor utilidad práctica. Bien se comprende que la inclusión

de esas materias en los programas surtirá efectos contrarios á los señalados. Hay materias, como la Religión, que, según figuren ó no en el programa, caracterizan un sistema de educación, haciendo que la escuela sea confesional, neutral ó enteramente laica.

Es necesario, pues, ese programa, no sólo como orientación, sino porque además precisa señalar al maestro, al menos el mínimo de las enseñanzas en que debe ejercitar á sus alumnos; de otra suerte, cada cual entendería á su modo ese mínimo, los niños de un mismo país recibirían una cultura primaria diferente, y muchos no cursarían sino muy pocas de las enseñanzas que hoy están reconocidas como necesarias para todos. La práctica de los diversos países, aun de los que más próximos se encuentran del ideal que supone la supresión del programa en cuestión, pone de manifiesto la necesidad de este programa, que en ningún pueblo deja de haber (ya lo dé el Gobierno Central, ora las Administraciones locales) y de considerársele como una exigencia de todo buen sistema de educación: su base fundamental podíamos decir.

62. En todos los países se halla el programa general de enseñanza en continua evolución: lo que ayer se consideraba bastante, hoy se estima deficiente y mañana parecerá absurdo. Aquellos programas, que podríamos llamar del *A, B, C,* por los que antes, y aun al principio del siglo XIX, se reducía toda la cultura que debía dar á las nuevas generaciones la escuela primaria á las tres *R R R* de los ingleses, esto es, á leer, escribir y contar, con más la religión, se han transformado en los actuales, que en algunas partes son criticados por exceso de materias. Aunque con cierta desorientación, para buscar la verdadera causa del mal, á ese aumento de las materias de enseñanza atribuyen algunos higienistas la mayoría de las enfermedades llamadas «escolares», y no pocas de las afecciones graves que empobrecen y corroen la naturaleza física de la juventud actual.

No hay para qué entrar ahora en el examen de esta

cuestión, que nos desviaría de nuestro objeto, y ya hemos examinado (1). Lo que de presente importa es señalar el hecho de que del estado rudimentario que tenían al alborear el pasado siglo los programas ó planes de estudios escolares, se han ampliado de un modo considerable con nuevas enseñanzas. Á las primitivas se han ido agregando sucesiva y paulatinamente el Dibujo y el Canto, la Moral y el Derecho, la Geometría, y hasta el Álgebra, la Geografía y la Historia, la Arquitectura y la Economía, la Fisiología y la Higiene, las Ciencias físiconaturales, la Gimnasia y otros ejercicios corporales, el trabajo manual, y en algunos países y escuelas determinadas, hasta el estudio de una lengua extranjera.

Semejante transformación es producto de dos causas de gran fuerza.

Una de ellas hay que buscarla en el concepto de la educación, que cada día se precisa y explica mejor y con más amplitud y alcance, según el cual la primera enseñanza debe ser preparatoria de la vida del hombre en toda la integridad de su ser, por lo que debe consistir en una cultura integral, todo lo completa que sea posible. Al efecto, y no bastando para ello con lo que hemos visto que en otros tiempos constituía, no ya el fondo de toda esa enseñanza, sino su forma extensiva, su contenido todo, se han agregado á ella los elementos de cultura que en cada país se han considerado como más indispensables para dicho fin, sin que todavía pueda decirse con seguridad que se ha llegado á precisar bien el *cuanto* de esos elementos: aun está sin resolver de

(1) En el tomo VIII de esta obra examinamos la cuestión del recargo de los programas escolares, de los males que se atribuyen al *surmenage* y de la manera de prevenirlos, ó al menos mitigarlos. Cuestión es ésta, en efecto, de verdadera importancia por más de un estilo, por lo mismo que tan íntimamente relacionada se halla con la *higienización* de la Escuela, problema á que en todas partes se concede hoy excepcional interés, y es de gran actualidad. Nosotros creemos haber señalado la manera de resolverla sin detrimento del principio de la integridad de la enseñanza (de la educación, diríamos mejor), canon fundamental de la moderna Pedagogía. Véanse en el citado tomo los núms. **25** y **26**, págs. 48-51.

un modo definitivo el problema; de aquí los tanteos y ensayos que en todas partes se hacen, y que consisten en agregar al programa nuevas materias, en suprimir otras, en variar el enunciado de algunas, y en rectificar lo legislado acerca del particular

La otra causa, concomitante con la que acaba de ocuparnos, se origina en el nuevo concepto y los nuevos ideales de la vida presente, que naturalmente requieren nuevos medios para realizarla en toda su complexión. La educación integral á que antes hemos aludido, es como derivación de estos ideales, impuestos por el progreso moral y material de los tiempos presentes. Estos progresos, que por modo tan patente y prodigioso se revelan en las Ciencias, las Artes y las Industrias, tienen sus exigencias respecto de la enseñanza elemental, que hacen necesaria la introducción en los programas de ella de nuevas materias de cultura: la complejidad de la vida actual impone la complejidad en el aprendizaje que prepara para vivirla, esto es, en la educación primaria.

Tales son, *grosso modo* señaladas, las causas ocasionales de la transformación que han experimentado los programas de la enseñanza primaria en todos los países durante la pasada centuria, hasta formularse en los términos que hoy rigen y de que damos algunos pormenores más adelante.

63. No en todos los países se consideran por igual las materias que las respectivas legislaciones preceptúan como partes integrantes de la primera enseñanza en sus diversos grados. En algunos se suelen dividir esas materias en *obligatorias* y *facultativas:* las primeras son aquellas que deben necesariamente adquirirse en todas las escuelas, y representan el mínimo de la enseñanza elemental; las segundas se consideran como ampliación de este mínimo, tienen cierto carácter de voluntarias, y sólo las estudian los que concurren á determinadas escuelas ó siguen los cursos superiores de otras.

Como iremos viendo, son pocos los países que tienen es-

tablecida esa clasificación. Entre ellos deben citarse: *Inglaterra* y *Dinamarca*, por ejemplo. En España se trata de implantar esta división por el Proyecto de la ley de Bases de la enseñanza en general y de reorganización de la primaria, presentado al Senado por el Ministro de Instrucción pública y Bellas Artes (Sr. Allendesalazar) el 29 de Mayo de 1903. Si semejante propósito llegase á cuajar, la enseñanza primaria quedaría con un programa muy deficiente; pero todo hace creer que no llegará á ser ley el proyecto clerical elaborado por la extrema derecha del partido conservador.

No se explica bien la división de las materias constitutivas de la primera enseñanza en obligatorias y voluntarias, pues la ley no debe en este punto hacer otra cosa que señalar el mínimo de ellas, dejando á la iniciativa de las Corporaciones y los maestros ampliarlas, según lo aconsejen las condiciones de éstos y las circunstancias de sus escuelas y de las respectivas localidades; pero dentro de una misma escuela es absurda y antipedagógica tal división. En las escuelas españolas el absurdo sube de punto cuando se considera que en su inmensa mayoría son unitarias (de una sola clase), y que no existen en ellas los grados que en otras partes facilitan que unos alumnos se ejerciten en más materias que otros, al menos sin perturbar la marcha general de la enseñanza. Lo que cabe hacer es precisamente lo contrario de lo pretendido por el Sr. Allendesalazar: para escuelas pertenecientes á poblaciones rurales de exiguo vecindario, reducir las materias del programa general; es decir, lo que se hace entre nosotros con las llamadas escuelas *incompletas*. Esto, que revela siempre una lamentable imperfección ó deficiencia, se practica, dónde más, dónde menos, en todos los países, y se halla impuesto por circunstancias que debe tenderse á modificar para hacer innecesaria semejante reducción. Pero así en esas escuelas como en las completas y las que se dicen ampliadas (por comprender su programa más materias de las que constituyen el mínimo de la instrucción elemental), todos los alumnos deben recibir las mismas enseñanzas. Lo contrario, ya hemos dicho lo que es: un absurdo pedagógico, y social, podría añadirse.

64. En el sentido que acabamos de exponer se halla inspirada nuestra vigente legislación de primera enseñanza. La ley de 1857, de que partimos, para nada habla de materias obligatorias y voluntarias: según ella, en toda escuela se darán á sus alumnos las mismas enseñanzas; lo que hace es disminuir el número de éstas para las escuelas elementales incompletas, y tolerar que se aumenten en algunas con relación al programa general que preceptúa para la enseñanza primaria elemental, que todo él es obligatorio en las escuelas de esta clase completas, como el de la llamada superior lo es en las escuelas de este grado. En suma; no hay en ninguna escuela enseñanzas voluntarias, sino que todas son obligatorias para todos los alumnos de una misma escuela, siquiera se trate de las que entre nosotros se dicen ampliadas, que si están toleradas, no están reconocidas como tales por la legislación.

65. Veamos ahora las materias que, según la ley de 1857, debe comprender el programa de cada uno de los tres grados en que se divide la primera enseñanza.

a) *Párvulos.*—No ocupándose de este grado la ley más que para recomendar el establecimiento de escuelas, al tratar de éstas en general (art. 105), y no considerándolo en la sección correspondiente, no determina las materias que deben ser objeto de su enseñanza. En diferentes disposiciones se han hecho en este sentido indicaciones, que el Real decreto de 4 de Julio de 1884 interpretó (en nuestro concepto en un sentido asaz estrecho y erróneo) en la forma que expresa su art. 10, que dice así:

«Los conocimientos más esenciales que se adquieran en las escuelas de párvulos serán los siguientes: Doctrina cristiana, deberes y formas de cortesía, letras y números, ideas claras y sencillas de cosas, canto.

b) *Grado elemental.*—Según el art. 2.° de dicha ley, «la primera enseñanza elemental comprende:

1.º Doctrina cristiana y nociones de Historia sagrada, acomodadas á los niños.
2.º Lectura.
3.º Escritura.
4.º Principios de Gramática castellana, con ejercicios de Ortografía.
5.º Principios de Aritmética, con el sistema legal de medidas, pesas y monedas.
6.º Breves nociones de Agricultura, Industria y Comercio, según las localidades».

En la enseñanza elemental de niñas se substituye (artículo 5.º) el párrafo sexto por este otro:

6.º Labores propias del sexo.

Este programa ha sido adicionado por Real orden de 5 de Mayo de 1866, expedida de acuerdo con el dictamen del Consejo de Instrucción pública (por lo que tiene carácter legal, según lo preceptuado en el art. 74 de la ley) en esta forma (1):

Formarán parte del programa de la enseñanza elemental las nociones de Dibujo.

La ley autoriza para que pueda reducirse este tan pobre programa, creando con ello la enseñanza *incompleta* (y consiguientemente la *completa*) por el art. 3.º, que dice:

«La enseñanza que no abrace todas las materias expresadas, se considerará como incompleta».

c) *Grado superior.* — Conforme al art. 4.º de la ley de 1857, «la primera enseñanza superior abraza, además de una prudente ampliación de las materias comprendidas en el art. 2.º» (las consignadas para el grado elemental):

1.º Principios de Geometría, de Dibujo lineal y de Agrimensura.
2.º Rudimentos de Historia y Geografía, especialmente de España.

(1) Dice así la segunda parte de este artículo, que es la que á nuestro propósito importa tener en cuenta: «El Gobierno, oído el Real Consejo de Instrucción pública, podrá modificar, disminuir ó aumentar las materias que quedan asignadas á cada enseñanza, siempre que así lo exija el mayor lustre de los estudios ó lo aconsejen los progresos de los conocimientos humanos».

3.º Nociones generales de Física y de Historia natural, acomodadas á las necesidades más comunes de la vida.

Esto en cuanto á los niños; para las niñas se reemplazan las materias expresadas en los párrafos primero y tercero en la forma que sigue (art. 5.º):

1.º Elementos de Dibujo aplicado á las labores propias del sexo.
3.º Ligeras nociones de Higiene doméstica.

d) *Enseñanza de adultos.* — No habiéndose determinado su programa ni en la ley ni en ninguna otra disposición de carácter general, se ha procurado donde se halla establecida asimilarla á la enseñanza elemental, á la que en la mayoría de los casos viene á suplir. En algunas localidades suele ampliarse la que reciben los varones (en escuelas que generalmente son nocturnas, pues las de día — dominicales — se reservan á las mujeres) con algunas materias de aplicación á las artes y oficios, como, por ejemplo, el «Dibujo lineal y de adorno con aplicación á las Artes mecánicas», y que preceptúa el art. 107 de la ley para los pueblos que lleguen á 10.000 almas.

e) *Enseñanza de sordomudos y de ciegos.* — Tampoco respecto de ella existen programas, punto que resuelve la ley de 1857 en su art. 6.º, en los términos siguientes:

«La primera enseñanza se dará, con las modificaciones convenientes, á los sordomudos y ciegos en los establecimientos especiales que hoy existen y en los demás que se crearán con este objeto; sin perjuicio de lo que se dispone en el art. 108 de esta ley» (1).

Conviene tener en cuenta que en algunos de los establecimientos á que hace referencia el artículo copiado se da á los sordomudos y los ciegos una enseñanza más completa que la elemental y aun superior, que además com-

(1) El art. 108 se refiere á la creación de escuelas para los sordomudos y los ciegos, y á la asistencia de los mismos á las primarias comunes.

prende materias que preparan para las artes y los oficios, el aprendizaje de unas y otros, y educación física.

66. Del examen de los programas establecidos por la ley de 1857 para la enseñanza primaria, se deducen conclusiones verdaderamente desconsoladoras. Dejando á un lado el de párvulos (engendro desdichado, extraño á esa ley, que revela tanta pobreza de miras como desconocimiento del asunto), y fijándose en los contenidos en la ley (la cual fué en esto previsora abriendo la puerta á la reforma de los programas, según se desprende del contexto de su art. 74, copiado), saltan á la vista deficiencias de mucho bulto, y que no se comprende cómo no se ha puesto remedio hasta Octubre de 1901, máxime cuando á ello invitaba (si no es que obligaba), dando facilidades para hacerlo, el referido artículo.

Inspirados dichos programas por un sentido exageradamente intelectualista, para nada se mencionan en ellos los ejercicios y cuidados que requiere el cuerpo (bien es verdad que no andan muy atendidos los del alma). No hay en ellos nada que revele en el legislador y la Administración pública idea de la *educación física* y de la necesidad de atenderla en las escuelas; omisión que no puede tener otra disculpa para los que hicieron la ley, que la de que hasta dicha fecha no se ha subsanado por los llamados á desenvolver sus preceptos, y la de que se persistió en ella en 1884 al formular, por vez primera, el programa de la enseñanza de párvulos.

Y si en los susodichos programas se prescinde en absoluto de la educación física como de cosa que no existe ó que no merece la pena de que se tenga en cuenta, á nadie podrá extrañar que quienes los redactaron y los que no han creído preciso modificarlos, no se hayan acordado para nada del *trabajo manual*, lo que si en 1857 tenía explicación, no puede decirse que la tenga en los últimos años, en que hasta las repúblicas hispano-americanas procuraban introducirlo en sus escuelas, lo cual contrasta notablemente con la indiferencia de que respecto de él parece, por todas las señales,

que hasta 1898 hacían alarde las entidades encargadas de regir los destinos de nuestra primera enseñanza.

No son menos deficientes los programas escolares que examinamos en punto á *educación moral y cívica:* basta pasar la vista por ellos para comprenderlo así. En cuanto á la *cultura artística,* con observar que la reducen al Dibujo (muy limitado y con el menor sentido educativo y artístico posible) y que no figura en ellos el Canto (salvo en el de párvulos), que además es un medio de educación física, queda dicho todo.

Por lo que respecta á la *cultura intelectual,* adolecen dichos programas de omisiones no pequeñas, con ser esta cultura (á la *instrucción,* diríamos mejor) á lo que casi exclusivamente se mira en ellos. Aparte de que la verdadera enseñanza del lenguaje brilla por su ausencia, en la enseñanza elemental, que es la que recibe la inmensa mayoría de los niños, no figuran la Geografía, la Historia, la Geometría ni las Ciencias naturales; estas últimas se prescriben para la enseñanza superior (de niños solamente; las niñas no precisan de ella, por lo visto) de una manera incompleta, pues se prescinde de la Química, que es precisamente de la que mayores aplicaciones pueden sacarse para las necesidades más comunes de la vida, y no obstante que fué la mente del legislador acomodar á estas necesidades la enseñanza de dichas ciencias. En cuanto á la Higiene, de cuyo conocimiento tanto hemos de menester todos, sólo figura en el programa de la enseñanza *superior de niñas,* lo que equivale á omitirla. Y no hay para qué hablar, después de los vacíos señalados, de ningunos otros conocimientos de que se prescinde en los susodichos programas, como, por ejemplo, los relativos á nuestra naturaleza, porque sería pedir demasiado.

Resulta de las someras indicaciones que preceden, que los programas debidos á la ley de 1857 son por todo extremo deficientes, y, por ende, no responden á las necesidades de la educación íntegra ó completa, ni á las exigencias de la vida presente, de la que debe ser preparación inicial

la primera enseñanza, la que en tal sentido precisa que sea *enciclopédica*.

67. Quiere decirse con esto, que los programas de ella comprendan el conjunto de las materias necesarias para atender al desarrollo, dirección y perfeccionamiento de todas las energías del niño; lo que se impone, de otra parte, por la necesidad de preparar á éste para la vida completa (de la que la educación primaria constituye el *aprendizaje*, según se expresa en un repetido aforismo pedagógico), que es el objeto de esa cultura, y de ser ésta más fácil de realizar y de más trascendencia durante el período de la niñez (1).

Se comprende que el enciclopedismo á que nos referimos no ha de tomarse en absoluto, y la cultura que con él quiere significarse no ha de rebasar, en cantidad é intensidad, la esfera propia de la niñez, teniendo en todo caso el carácter general y fundamental, de aplicación á la vida común, que hemos dicho corresponde á la primera enseñanza que todos los individuos, sin distinción alguna, debieran recibir, y sin invadir el campo de las especialidades, esto es, de los conocimientos que directamente preparan para las direcciones particulares (profesiones, artes, oficios, etcétera) á que cada cual se consagre, una vez terminada su primera educación. Aun limitándolo á los conocimientos generales que acabamos de indicar, la enseñanza necesita ser *sinóptica*, esto es, que las nociones que mediante ella se suministren resulten presentadas con claridad, precisión, sencillez y distinción, exponiéndose sumariamente las principales partes de un todo y prescindiendo de pormenores que sean inútiles ó no estén al alcance de los niños.

(1) La doctrina referente á la mayor aptitud del niño, respecto del hombre, para ser educado (que implica la importancia y transcendencia de la educación de la niñez y aun de la infancia), la bosquejamos en el tomo I; doctrina que se halla comprobada por los datos antropológicos que resultan del estudio que de la naturaleza infantil hacemos en el tomo IV. En cuanto á la enseñanza integral ó completa, recuérdese lo que decimos y los motivos en que lo fundamos en el núm. **12** del tomo VI, pág. 35, y en el **22** del VIII, págs. 44 y siguientes.

68. El Real decreto de 26 de Octubre de 1901, antes citado, ha variado, mejorándolo considerablemente, el estado de cosas que existía y acabamos de exponer, respecto al programa de materias para la primera enseñanza. Si, como ya hemos visto (**59**), ese Decreto merece elogios y representa un buen progreso por otros motivos, no es menos estimable considerado desde el punto de vista que nos ocupa. El programa que en él se prescribe para todos los grados de la enseñanza primaria pública, ha venido á subsanar las deficiencias de que antes hemos dicho que adolece el prescrito por la ley de 1857, y nada tiene que envidiar al de los países que mejor organizado tienen el régimen escolar; representa un verdadero y no pequeño progreso que se hará sensible si el programa persiste, se facilitan medios adecuados y suficientes á las escuelas para poderlo llevar á la práctica, y es aplicado con sinceridad y buena voluntad. Helo aquí en los términos que se formula en el artículo 3.° del referido Decreto:

«La primera enseñanza pública comprende las materias siguientes:
1.° Doctrina cristiana y Nociones de Historia Sagrada.
2.° Lengua castellana: Lectura, Escritura, Gramática.
3.° Aritmética.
4.° Geografía é Historia.
5.° Rudimentos de Derecho.
6.° Nociones de Geometría.
7.° Ídem de Ciencias físicas, químicas y naturales.
8.° Ídem de Higiene y de Fisiología humana.
9.° Dibujo.
10.° Canto.
11.° Trabajos manuales.
12.° Ejercicios corporales.

Tal es el programa de materias vigente hoy (1904) para nuestra primera enseñanza en todos y cada uno de los grados (de párvulos, elemental y superior) en que el mismo Decreto la divide, según ya queda dicho (**59**).

Con él pueden satisfacerse muy bien las exigencias de la enseñanza, mejor dicho, de la educación integral, pues á la vez que á las de la cultura del espíritu, se mira en él á

dar satisfacción á la de las manos y el cuerpo, por los trabajos manuales y los ejercicios corporales. Mediante la Fisiología y la Higiene, las Ciencias físiconaturales y el Derecho, por ejemplo, se tiende á dar al individuo medios adecuados para atender á necesidades de la vida práctica, á lo que también responden los trabajos manuales y la Geometría misma, que con la Aritmética constituye una excelente disciplina del espíritu, de la que es un auxiliar eficacísimo la Historia y la Geografía, que tanto contribuyen, con la instrucción cívica que la primera y el Derecho suponen, á formar buenos ciudadanos. No se olvida en el programa que nos ocupa la educación estética, á la que puede atenderse por el Canto, el Dibujo y los mismos trabajos manuales, si en ellos se da cabida, como es obligado, al elemento artístico que les es inherente. En suma; que el programa de 1901 es un buen programa, representa un buen progreso y revela una buena orientación pedagógica.

No quiere esto decir que no tenga deficiencias dicho programa. Se nota en él desde luego la falta de una enseñanza de la Moral, más completa y de sentido más amplio que la que supone la instrucción religiosa que se impone por el susodicho Decreto, como todavía se hace en muchos países cual consecuencia del carácter congregacionista que se mantiene en la escuela, contra lo que exigen las conveniencias sociales y el espíritu de universal tolerancia que los tiempos presentes requieren y, aunque laboriosamente, van imponiendo en todas partes. Asimismo notamos alguna deficiencia en lo tocante á la cultura estética, que convendría reforzar con la enseñanza artística y ciertos elementos de tecnología; pero este defecto, que tanto interesa subsanar en beneficio de la educación de las facultades superiores del espíritu, podrán al menos disminuirlo los maestros con las materias antes señaladas al efecto (el Dibujo y trabajos manuales), con ciertos elementos de los que ofrece la enseñanza de la Geografía y la Historia, y especialmente por la práctica de las lecciones de cosas y los paseos y excursiones escolares. Por último, en cuanto á la enseñanza para las

niñas, no hubiera estado de más alguna indicación que diera á entender que no se ha puesto en olvido ese orden de cultura práctica que se comprende bajo la denominación de menagera ó doméstica, que tanto importa difundir por medio de la enseñanza primaria. Pero lo repetimos: con un buen reglamento (el Decreto lo ofrece, pero como de costumbre, no se ha publicado), y sobre todo, con inteligencia, buena voluntad y medios adecuados, pueden cegarse esas lagunas y sacar gran partido del programa de 1901.

69. He aquí ahora, por vía de comparación y para que de ello puedan sacarse consecuencias, noticias de los programas generales de primera enseñanza vigentes en algunos de los países extranjeros; para que esa labor resulte más completa y práctica, los damos de diferentes tipos y así de los países más como de los menos adelantados en lo concerniente á la organización y régimen de la primera enseñanza.

A. **Alemania.** — Es, como se sabe, el país que marcha á la cabeza de los que mejor organizada y más floreciente tienen la primera enseñanza; como se repite, el país clásico de la pedagogía. Ofrece cierta dificultad dar idea de los programas escolares, en razón, no sólo al número de Estados que constituyen el gran imperio alemán, sino también á las facultades que tienen las respectivas autoridades para ampliarlos, lo cual sucede no sólo en las grandes ciudades, sino en poblaciones de menor importancia. Por vía de ejemplos, damos los siguientes:

a) Prusia. — Comprende el programa general: Religión, Lectura, Escritura, Lengua patria, Aritmérica, Geografía, Historia nacional, Canto, Dibujo, Historia natural, Historia del hombre (estas dos últimas enseñanzas son puramente orales y sin que los alumnos se sirvan de libros) y Gimnasia. Para las alumnas labores de aguja, y en muchas escuelas Trabajos manuales para ambos sexos.

b) Baviera. — Religión, Lectura, Escritura, Ortografía, Composición y Gramática; Cálculo con el sistima métrico; Geografía, Historia natural y Canto. En las ciudades son obligatorios además el Dibujo y la Gimnasia, y voluntarios en las demás poblaciones.

c) Wurttemberg. — El programa general comprende: Religión, Moral, Lectura, Escritura, Lengua alemana, Cálculo, los *Realien* (Historia, Geografía, Física, Historia natural), Gimnasia y Canto; el Dibujo y los Trabajos manuales son facultativos.

En las escuelas de muchas ciudades, como Colonia, en que hay

escuelas graduadas hasta de nueve grados, se añade, á todas las mentadas, otras enseñanzas, tales como Francés, Geometría, Álgebra, Cálculo comercial, Química, Teneduría de libros y Taquigrafía.

Á la enseñanza religiosa (católica y protestante en una misma escuela) se da mucha importancia en todos los programas, recayendo sobre el Catecismo y la Historia bíblica. También se concede bastante importancia al Dibujo y á los Trabajos manuales, cuya enseñanza, así como la de la Estenografía y la Teneduría de libros, tiene el carácter de facultativa ó voluntaria.

B. **América latina.** — Los países de la esta parte Central y Sud del rico Continente descubierto por el gran Colón, hacen grandes esfuerzos por poner la enseñanza á la altura de los pueblos que mejor organizada la tienen en Europa, cuya influencia han recibido y buscado, como lo prueban, amén de otros extremos de su vida y su enseñanza, los programas que en esas Repúblicas rigen para la instrucción primaria. He aquí algunos de ellos por vía de ejemplos:

a) Argentina. — Comprende el programa: Lectura, Escritura, Lengua española, Historia y Geografía nacionales y Nociones de las generales, Aritmética; Nociones de Geometría, de las Ciencias físiconaturales y de Higiene; Instrucción cívica; Moral y Urbanidad; Gimnasia, y Elementos de Dibujo y de Música. Para las niñas, Trabajos manuales y Economía doméstica, y para los niños, Nociones de Agricultura y Ejercicios militares. En las escuelas de la Argentina se halla muy generalizado el Trabajo manual educativo, que es obligatrio en las de Buenos Aires.

b) Brasil. — En los Jardines de la Infancia, á los que asisten los niños de ambos sexos de cuatro á siete años, se da, por procedimientos especiales, un principio de instrucción elemental que comprende: juegos infantiles, ejercicios físicos graduados acompañados de cantos, trabajos manuales, principios de educación moral, conocimientos usuales y ejercicios de la Lengua materna, elementos de Lectura, Escritura, Cálculo y Dibujo.

En las escuelas primarias del primer grado, los programas comprenden las materias siguientes: Lectura, Escritura y enseñanza práctica de la Lengua materna, Numeración y cálculo, Aritmética práctica hasta las reglas de tres, Sistema métrico, Elementos de Geografía y de Historia (especialmente del Brasil), Nociones de Física elemental y de Historia natural, Instrucción cívica y moral, Dibujo, Cantos escolares y patrióticos, Gimnasia y ejercicios militares, Trabajos manuales (de aguja, para las niñas) y Nociones de Agronomía (especialmente en las escuelas primarias urbanas).

En las Escuelas de segundo grado se enseña: Caligrafía, Portugués, elementos de Lengua francesa, Matemáticas elementales, Geografía é Historia (especialmente del Brasil), Elementos de Química, Física é

Historia natural aplicables á la Industria, á la Agricultura y á la Higiene; Nociones de Economía política y de Derecho cívico, Dibujo de adorno, de paisaje y lineal; Música, Gimnasia y ejercicios militares, y Trabajos manuales (de aguja para las muchachas).

c) Ecuador. — La enseñanza comprende, para los muchachos, las materias siguientes: Instrucción moral y religiosa, Lectura y Escritura, Geografía del Ecuador y universal, Gramática española, Aritmética comercial, Sistema métrico, Historia del Ecuador, Instrucción cívica y urbanidad. Para las muchachas el programa es idéntico, salvo que la Instrucción cívica es reemplazada por la Costura y la Economía doméstica.

d) Méjico. — El programa de las escuelas primarias no comprende el Catecismo como en el Perú, sino la Moral práctica solamente. Las otras materias son: Lectura y Escritura, Gramática, Aritmética y Sistema métrico, Geografía, Dibujo, Trabajo manual, Urbanidad é Higiene.

e) Perú. — Los programas de la primera enseñanza se componen de las siguientes materias: Lectura, Escritura, Religión, Geografía del Perú y Geografía general, Historia del Perú é Historia universal, Gramática española y Urbanidad. En las escuelas de niñas se da gran importancia á la enseñanza profesional: costura, lavado de ropa y cocina.

f) Uruguay. — El programa completo de la primera enseñanza, comprende: Moral y Religión; Lecciones de cosas; Lectura, Escritura y Dibujo; Aritmética; Gramática con Retórica y Ejercicios de Composición; Geografía con nociones de Historia; Teneduría de Libros y Cálculo Comercial; Derechos y deberes del ciudadano; Historia de la República; Nociones de Álgebra, de Geometría, de Fisiología, de Higiene, de Física, de Historia natural y de Agricultura; Gimnasia y Canto. La enseñanza de la Religión católica es obligatoria; pero se dispensa de ella á los alumnos cuyos padres lo deseen. La del Trabajo manual se halla bastante generalizada.

C. **Austria-Hungría.** — Tiene en este imperio también una buena organización la primera enseñanza, en mucho semejante á la de Alemania, y como en ésta, con escuelas graduadas de bastante número de grados. El programa general es como sigue:

a) Austria. — Para la enseñanza elemental, Religión, Lenguaje, Aritmética, Escritura, Dibujo geométrico, Elementos de Ciencias naturales, Historia, Canto, y para los niños Gimnasia. Para la enseñanza superior: Lengua materna, Religión, Geografía é Historia, Historia natural y Física, Aritmética y Teneduría de libros, Geometría y Dibujo geométrico, Dibujo á mano levantada, Caligrafía y Canto; Trabajos de aguja para las niñas, y Gimnasia para los niños. El Trabajo manual educativo se introduce cada vez más en las escuelas primarias austriacas.

b) HUNGRÍA. — El programa de la enseñanza primaria se compone de las siguientes materias: Lectura y Recitado, Lecciones de cosas, Geografía, Aritmética comercial y Cálculo, Contabilidad, Correspondencia y Caligrafía. La lengua oficial es la húngara, pero en algunas escuelas se autoriza cualquier otra lengua, á condición de dedicar por lo menos dos horas á la semana al estudio de la oficial.

D. **Bélgica.** — Respecto á las materias que forman los programas de enseñanza, se ha querido á toda costa justificar la divisa que la Administración adoptó para sintetizar ante los visitantes de la Exposición de 1900, la instrucción primaria belga. «La escuela para la vida», cuyo carácter práctico ha merecido generales elogios y el apoyo más decidido por parte de los ministros. En este sentido está inspirado el programa que rige en las escuelas de Bruselas, que comprende: la Moral, la Lectura, la Escritura, los elementos del Cálculo, el Sistema legal de pesas y medidas, los elementos de la Lengua francesa y la flamenca, la Geografía, la Historia, los elementos del Dibujo, de la Geometría, de la Economía política y del Derecho Constitucional, las Nociones elementales de las Ciencias naturales, la Gimnasia y el Canto. Además, pueden añadirse los Trabajos manuales, que no sólo en Bruselas, sino en toda Bélgica, se hallan muy generalizados. Por la ley de 15 de Septiembre de 1895 se ha hecho obligatoria en las escuelas de todo el país la enseñanza religiosa.

E. **Estados del Norte de Europa.** — Son de los países que tienen mejor organizada y en situación más próspera la primera enseñanza, por lo que sus programas son de los más completos, como ahora se verá.

a) SUECIA. — La primera enseñanza abraza estas materias: Religión, Lengua nacional, Historia y Geografía, Aritmética, Geometría, Física, Dibujo lineal, Escritura, Horticultura, Canto y Ejercicios gimnásticos.

Entre las materias que constituyen los programos de enseñanza, son dignos de especial mención los Trabajos manuales (*slöjd*), distinguiguidos en masculinos y femeninos, y cuya enseñanza fué adoptada en las escuelas primarias de Stockolmo después de 1877.

Actualmente está organizada esta enseñanza con toda clase de detalles, y consiste, para los muchachos, en trabajos en cartón, madera y metal, siendo facultativa, excepto para los alumnos del último año, para quienes es obligatoria, los cuales deben dedicarse á estos trabajos ciertos días de la semana, durante la mañana. El *slöjd* facultativo tiene lugar siempre por la tarde, cuando los niños han terminado sus clases.

El *slöjd* femenino es obligatorio, y se da en las clases superiores por profesoras especiales, y en las de párvulos (ambos sexos), por las mismas maestras de la clase.

Tiene lugar por las mañanas, entre ocho y una, y entre los ejercicios que comprende, sujetos á una división apropiada del curso, con repartición del trabajo en los diferentes semestres, figuran el punto de medias, de ligas, etc., costura de bolsas de labor de diferentes modelos, de delantales, de ropa blanca y de vestidos, dibujos de modelos y corte de diversas piezas de vestir, remiendos, marcas, etc.

b) NORUEGA. — El programa de las escuelas primarias comprende Religión, Lengua maternal, Cálculo, Geometría, Canto, Geografía, Historia y el Conocimiento de las leyes constitucionales y de la administración del país, Ciencias naturales con algo de Higiene (comprendiendo los efectos y peligros de las bebidas alcohólicas), Trabajos manuales, Dibujo y ejercicios gimnásticos. Los alumnos pertenecientes á cultos disidentes, están dispensados de la enseñanza religiosa.

c) DINAMARCA. — Las disposiciones de la vigente ley, relativas á la enseñanza propiamente dicha, han aumentado considereblemente el número de materias obligatorias, que para las escuelas urbanas son: Lengua materna, Religión, Escritura, Cálculo, Historia, Geografía, Canto, Dibujo, Trabajo manual para las muchachas y Gimnástica para los muchachos, y como materias facultativas: Física, Trabajo manual pedagógico (*slöjd*), y para las muchachas la Gimnasia y la Enseñanza doméstica.

En las escuelas rurales las materias son las mismas, á excepción del Dibujo, y aun del Trabajo manual, si no hay maestra en la escuela: las facultativas son: la Física, el *slöjd*, y para las muchachas la Gimnasia.

F. **Estados Unidos de América.** — La enseñanza primaria, que se halla en este próspero país en estado muy floreciente, con escuelas graduadas como no las hay en Europa, comprende las siguientes materias: Lectura y Escritura, que de ordinario se enseñan simultáneamente, con la Ortografía usual; Lecciones de lenguaje y Gramática inglesa; Aritmética; Geografía; Historia del país; Ciencias físiconaturales; Moral y Urbanidad; Instrucción cívica; Dibujo, sobre todo industrial; Música vocal; Ejercicios de Declamación y Gimnasia. En muchas escuelas se ha introducido y actualmente se introduce el Trabajo manual, principalmente el de madera y el modelado.

Es de advertir que las materias enumeradas se amplían considerablemente y aumentan en las escuelas llamadas de *Gramática* y *Superiores (Grammar schools* y *High schools)*, que constituyen una especie de segunda enseñanza (en los Estados Unidos, como en Inglaterra, no existe este grado á la manera como en Europa se entiende), y en las que se cursan Lenguas latina, francesa y alemana, Literatura, Filosofía y Moral, Historia política, Geografía industrial y comercial, Teneduría de libros, Geometría y Trigometría, Álgebra, Astronomía, Fisiología y Higiene, Dibujo arquitectónico, levantamiento de planos y otras materias más sobre las que hemos visto, en el párrafo precedente, que corresponden á la primera enseñanza propiamente dicha.

En todas las enseñanzas nombradas entran, como elemento importante para darlas, las Lecciones de cosas.

G. **Francia.** — La reorganización de la primera enseñanza, que ha dado por resultado el estado floreciente que hoy alcanza en la nación vecina esta rama de la Instrucción pública, parte de las leyes de 28 de Marzo de 1882 y de 30 de Octubre de 1886, y disposiciones dictadas para su ejecución. Según ellas, el programa vigente de la primera enseñanza comprende: Enseñanza moral y cívica; Lectura y Escritura; Lengua francesa; Cálculo con sistema métrico; Historia y Geografía, especialmente de Francia; Lecciones de cosas y las Primeras nociones científicas, principalmente en sus aplicaciones á la Agricultura; elementos de Dibujo, de Canto y de Trabajo manual, y Ejercicios gimnásticos y militares.

La aplicación de este programa, es como sigue:

En las escuelas maternales (de párvulos), divididas en dos secciones: Primeros principios de educación moral; Ejercicios de lenguaje; Lecciones de cosas (conocimientos sobre objetos usuales; primeras nociones de Historia natural); Dibujo, Escritura y Lectura; Cálculo, Geografía; Historia nacional (recitados); Ejercicios manuales (los frœbelianos ó elementales) y Canto con marchas, evoluciones, juegos libres y otros ejercicios físicos graduados.

En las escuelas elementales (con cuatro divisiones ó cursos: infantil, elemental, media y superior). El programa dicho se reparte y aplica en ellas en la siguiente forma:

Educación física.—Cuidados higiénicos y de aseo; Gimnasia y Ejercicios militares, y Trabajos manuales (todos los frœbelianos, con modelado y obras en alambre).

Educación intelectual. — Lectura; Escritura; Lengua francesa; Historia; Geografía; Instrucción cívica; Cálculo aritmético; Geometría; Dibujo de adorno; Elementos usuales de Ciencias físiconaturales (Lecciones de cosas) y Canto.

Educación moral. — Moral y particularmente la parte de ella que trata de los deberes (Deontología).

H. **Inglaterra**. *a*) — Los programas de estudios de las escuelas primarias inglesas adquirieron después de Abril de 1900, unidad y sencillez: actualmente comprenden:

Para las escuelas de párvulos. — Instrucción conveniente en asuntos elementales; Lecciones sobre cosas usuales; Ocupaciones apropiadas y varias; Trabajos de aguja (ó Dibujo), Canto y Ejercicios físicos.

Para las escuelas primarias.—Asuntos esenciales: Inglés (comprendiendo Lectura, Recitación, Escritura, Composición y la Gramática práctica); Aritmética; Dibujo, para los muchachos; Trabajos de aguja para las muchachas; Lecciones (comprendiendo las Lecciones de cosas) sobre Geografía, Historia y cosas usuales; Canto, debiendo aprenderse en lo posible, según la notación musical; Ejercicios físicos.

Y además uno ó varios de los asuntos siguientes, según las necesidades locales y los medios económicos de que disponga la escuela: Álgebra, Geometría, Agrimensura, Mecánica, Física, Química, Fisiología animal, Higiene, Botánica, principios de Agricultura, Horticultura, Navegación, Latín, Francés, Galo (en el país de Gales), Alemán, Estenografía, Economía doméstica ó Ciencia doméstica.

Para las muchachas: Cocina, Lavado de ropa, Cuidado de la casa; para los muchachos: Jardinería, Trabajo manual.

b) Australia y Nueva Celanda. — Los programas de las escuelas públicas, comprenden Escritura, Gramática, Geografía é Historia de Inglaterra y de la Australasia, Aritmética, Lecciones de cosas, Canto, Dibujo, y además la Gimnasia y los Ejercicios militares para los muchachos, y los Trabajos de aguja y de croché para las muchachas.

c) India inglesa. — En las escuelas donde la enseñanza se da en las diferentes Lenguas indígenas *(Pátashálás)*, los niños aprenden Lectura, Escritura, Aritmética elemental, monedas, pesos y medidas, modos de establecer las cuentas y redactar cartas de comercio. En las demás escuelas la enseñanza comprende, además de estos conocimientos, otros de Geometría, Álgebra, elementos de Física y Química, Botánica, Historia, Geografía, etc. Las clases se dan siempre en la Lengua del país, pero el inglés se estudia como la segunda Lengua.

d) Transvaal. — Los programas de enseñanza primaria comprenden las materias siguientes: Historia sagrada, Lectura y Recitado, Lengua holandesa, Aritmética, Lecciones de cosas, Escritura, Canto, Historia de las Repúblicas Sud-Africanas é Historia universal, Geografía, Lenguas vivas, Dibujo y Trabajos manuales. La enseñanza de las Ciencias físicas y naturales está sólo recomendada para las divisiones medias, pero sin carácter obligatorio.

I. **Italia.** — La enseñanza elemental comprende dos cursos: el inferior (obligatorio para los niños de seis á nueve años), que dura tres años y se divide en tres clases, y el superior, que dura dos años y se divide en dos clases. El programa de materias abraza: Idioma nacional (Conversación, Lectura, Gramática, Dictado, Composición, Escritura y Caligrafía); Aritmética elemental y Sistema métrico; Historia, Geografía é Instrucción cívica (derechos y deberes del hombre y del ciudadano); Conocimientos varios (de Física, de Historia natural, de Industrias, Artes, Oficios, etc.); Dibujo; Gimnasia; Canto; Labores de aguja, corte y prendas de vestir para las niñas; y como no obligatorios Trabajo manual educativo y las prácticas agrícolas. La enseñanza religiosa tampoco es obligatoria: debe darse á los niños cuyos padres lo soliciten.

J. **Japón.** — Las principales materias en las escuelas elementales son: Moral, Lectura y Escritura china y japonesa; Composición, Aritmé-

tica, y cuando es posible la Gimnasia; en ciertos casos la Geografía y la Historia del Japón, el Dibujo, el Canto y los Trabajos manuales (la costura para las niñas). En las escuelas superiores se añade un estudio más completo de los caracteres chinos, la Geografía y la Historia de los países extranjeros, elementos de las Ciencias físiconaturales, la Geometría, una lengua extranjera, Nociones de Agricultura ó de Comercio, y los Trabajos manuales. Se concede bastante lugar á las Lecciones de cosas.

K. **Países de los Balkanes:**

a) Bosnia-Herzegovina.— La primera enseñanza comprende las siguientes materias obligatorias: Religión, Lengua bosnia, Ciencias físicas y naturales, Cálculo, Geometría, Dibujo, Caligrafía, Canto, Gimnástica, y además, para las niñas, Trabajo manual y enseñanza *ménagère*. El alemán figura en los programas como materia facultativa.

b) Bulgaria. — Las materias que se enseñan hoy en las escuelas primarias búlgaras, donde actualmente no existe el curso superior (5.º y 6.º años), son las siguientes: Religión y Moral, Lengua búlgara, Eslavo, Escritura, Derecho, Aritmética, Historia natural, Dibujo, Canto, Trabajos manuales y Gimnasia.

La Historia, la Geografía y la Geometría no se estudian ahora á causa de la supresión del curso superior. El Trabajo manual consiste en la confección de obras de cestería, modelado y encuadernación.

c) Servia. — Los programas de estudio en las escuelas primarias, comprenden en la actualidad las materias siguientes: Religión, Lengua materna, Historia y Geografía nacionales, Conocimientos elementales de las Ciencias naturales, Aritmética y Geometría; Nociones de Agricultura; Escritura y Dibujo, Canto y Gimnasia. En las escuelas de niñas se cursa además el Trabajo manual y la Enseñanza *ménagère*.

L. **Rusia.**—Las materias que forman los programas de enseñanza de las escuelas primarias son distintas, según la clase de éstas. En las de una sola clase, iguales para las ciudades y aldeas, que son las más numerosas; dichas materias son: Religión, Lengua eslava, Lengua rusa, Lectura de manuscritos, Caligrafía y Aritmética; alguna vez se añade el Canto y la Gimnasia.

En las escuelas con dos clases (segunda categoría de los establecimientos de instrucción primaria) se enseña Religión, Lengua rusa, Caligrafía, Aritmética, Historia, Geografía y Ciencias naturales, Cantos de la Iglesia y Dibujo lineal.

En las escuelas de la tercera categoría, que comprende las escuelas primarias de todo género con un curso superior al de las escuelas con dos clases, el programa de enseñanza lo componen las materias siguientes: Religión, Lectura y Escritura, Lengua rusa y Lectura eslava, Aritmética, Geometria elemental, Dibujo lineal y de figura, Historia, Geografía, Historia natural y Física; Canto.

En muchas escuelas se da á los niños la enseñanza de la Jardinería y á las niñas la de Trabajos de aguja. En algunas provincias, las bálticas principalmente, se añade á las materias dichas el Trabajo manual educativo, que en 1900 se daba de una manera regular en más de 400 escuelas primarias.

Ll. **Suiza.** — Como cada Cantón tiene su legislación especial, cada uno tiene su peculiar plan de primera enseñanza. Pero el programa de materias varía poco entre los diferentes cantones, que en todos es casi el mismo para los niños y las niñas. Por lo mismo, basta con dar á conocer los siguientes programas:

Del cantón de Neufchatel.—Lengua francesa, Escritura, Aritmética, Geografía y esfera, Historia, Canto, Dibujo, Elementos de Geometría y medición, Nociones elementales de las Ciencias naturales y de Economía agrícola, Gimnasia, Instrucción cívica para los niños, Economía doméstica y labores de aguja para las niñas. La enseñanza religiosa es facultativa, y se da, en los locales de la escuela por los respectivos sacerdotes, á los niños cuyos padres lo solicitan.

De la ciudad de Zurich. — Instrucción moral y religiosa, Lengua alemana, Aritmética, Geometría, Historia natural, Geografía, Historia nacional, Canto, Dibujo, Caligrafía, Gimnasia, y para las niñas labores de aguja.

De la de Berna. — Religión, Lengua maternal con Lectura y Escritura, Aritmética con el cálculo de las dimensiones, Elementos de teneduría de libros; Canto, Geografía é Historia, en particular de Suiza, con el desenvolvimiento de las instituciones constitucionales; Nociones más esenciales de Historia natural, Dibujo, Ejercicios corporales para los niños y labores de aguja para las niñas, para las que se recomienda la Gimnasia.

Cada día se generalizan más en las escuelas suizas los trabajos manuales, declarados obligatorios en el cantón de Ginebra.

70. La comparación de los programas generales de la enseñanza primaria sin dejar, ni mucho menos, de ser interesante, no tienen sino un valor relativo. Como antes de ahora se ha indicado (**61**), sirve de orientación respecto del concepto que en cada país se tiene de la primera enseñanza, del alcance que se le quiere dar y del sentido predominante acerca de lo que debe constituir el fondo de la cultura que ha de recibir la niñez; en ellos se dan puestos los jalones de esa cultura, y aun con frecuencia se bosqueja el ideal que se persigue. Pero se equivocaría mucho quien, por los meros enunciados de esos programas, pretendiera

apreciar el estado y calidad de la enseñanza de un país cualquiera.

En primer lugar, se necesita para ello conocer los Reglamentos en que con frecuencia se amplían, precisan y delimitan los enunciados de dichos programas, se expone el sentido con que han de desenvolverse y hasta se señalan los medios de acción (ciclismo, intuición, lecciones de cosas, excursiones, método activo, etc.) que los maestros han de emplear al efecto. Estos pormenores, á que raras veces descienden las leyes, y cuando lo hacen es en fórmulas muy sintéticas y generales, y como tales muy vagas, sirven para dar una idea más completa de la que puede adquirirse por el conocimiento de esos programas, del valor real de la enseñanza primaria en el país de que se trate.

Pero ni aun esto es suficiente. Para poder hacer con éxito la apreciación de que tratamos, se necesita saber cómo se aplican y desenvuelven en la práctica los programas y los preceptos administrativos á ellos concernientes. Escuelas regidas por un mismo programa y por iguales reglamentos dan resultados muy diferentes. El valor de la enseñanza depende, sobre todo, no sólo, como dice M. Levasseur, de la estima en que las poblaciones tengan la instrucción, de la duración del período escolar, del material de las escuelas y de los métodos pedagógicos, sino principal y esencialmente de las condiciones personales, del saber teórico y de la habilidad práctica de los maestros: á tal maestro tal enseñanza, tal escuela. El programa mejor dispuesto y los preceptos de mejor orientación pedagógica serán letra muerta si los llamados á aplicarlos no saben hacerlo ó no ponen en ello la voluntad y la intención necesarias; en una palabra, si no son buenos maestros.

Esto invita á insistir en lo que tantas veces hemos dicho durante el decurso de esta obra, y señaladamente en el tomo VIII, á propósito de los diversos extremos que abraza la organización pedagógica de las escuelas: lo fundamental, lo esencial de la educación y la enseñanza depende ante todo de los maestros. Así, pues, para poder hacer la apre-

ciación á que nos venimos refiriendo, para conocer con alguna aproximación á la verdad el estado y calidad de la enseñanza primaria en un país cualquiera, no basta con conocer el programa general, los preceptos administrativos á él y otros puntos de la organización escolar concernientes, los resultados de la estadística, etc.; es preciso saber cómo se desenvuelven los programas y esos preceptos se aplican, cómo son y cómo trabajan los maestros.

Y con esto no queremos decir que no deban estimarse los demás factores apuntados en los precedentes párrafos; todos ellos son necesarios y tienen importancia en cuanto que contribuyen á integrar el organismo de la primera enseñanza, al que algunos, como el programa y los preceptos administrativos indicados dan la base, orientación y sentido; pero este organismo no da de sí sino resultados mediocres, frutos secos, sin el impulso vivificador que le comunican los buenos maestros.

El valor, pues, que tienen el conocimiento y la comparación de los programas generales de primera enseñanza para apreciar la de un país cualquiera, no puede tomarse como absoluto, sino en un sentido de relatividad. Dicho programa es como el indicador del estado de adelanto de un pueblo y de sus aspiraciones respecto de la cultura elemental, al menos de las aspiraciones y sentido, en ese punto, de sus estadistas y pensadores.

III

DE LA PRIMERA ENSEÑANZA OBLIGATORIA Y GRATUITA

71. Consideraciones previas.—72. La enseñanza obligatoria en nuestra legislación: la ley de Instrucción pública de 1857 y los Códigos penal y civil respecto de ella.—73 El Real decreto de 23 de Febrero de 1883 y preceptos administrativos dictados para su ejecución. — 74. Disposiciones confirmatorias del principio de la obligación del Decreto de 26 de Octubre de 1901. Novedad que introducen respecto de la edad escolar.—75. Libertad de los padres de familia de dar á sus hijos la enseñanza donde mejor les parezca y de elegir escuela entre las públicas.—76. La ley de 1873 y otras disposiciones sobre el trabajo de los niños, al respecto de la obligación escolar.—77. La enseñanza obligatoria en las legislaciones extranjeras. —78. De la gratuidad en las mismas. — 79. Idem en la de España.

71. La *enseñanza obligatoria* y la *enseñanza gratuita* son los grandes medios, directo el uno é indirecto el otro, á que en casi todos los pueblos civilizados se ha acudido para difundir la instrucción. En todas las legislaciones escolares se registran consignados esos principios de una manera más ó menos terminante y absoluta, y no hay estadista, sociólogo y pedagogo que no los tome en cuenta al proponer los medios de extender en sus respectivos países la cultura elemental. *Obligación* y *gratuidad:* he aquí los conceptos que se ofrecen constantemente á los legisladores y reformadores de la primera enseñanza al tratar de los medios más adecuados para divulgarla y hacer efectiva la asistencia escolar. No es extraño, por tanto, que ambos principios hayan sido y sean objeto de controversia en todas partes, y que se les estudie desde todos los puntos de vista en que pueden ser examinados.

Nosotros nos limitaremos en este capítulo á considerarlos sola y exclusivamente desde el punto de vista del hecho, es decir, á ver de qué manera y con qué alcance se hallan consignados en nuestra legislación escolar y en las de otros países, estableciendo las consiguientes comparaciones, puesto que en otro lugar de la presente obra los hemos estudiado en los demás respectos (1). Al presente sólo nos incumbe exponer lo que las disposiciones oficiales prescriben, así en España como en el extranjero, acerca de la obligación y la gratuidad de la primera enseñanza.

72. La enseñanza obligatoria tiene en España un abolengo muy respetable, pues la encontramos consignada en la Constitución memorable de 1812: salvo Prusia y algunos otros Estados alemanes, ningún país puede referirla á fecha más antigua. Pero esto no pasó de ser una mera declaración de principios (cual tantas otras consignadas en el Código de Cádiz), como no dejaron de tener el carácter de mera recomendación los medios señalados en el artículo 26 del Plan de estudios de 1838 para «estimular á los padres y tutores al cumplimiento de este deber importante» (procurar á sus hijos ó pupilos la instrucción elemental). Hasta la ley de 1857 no se ha establecido en nuestra legislación escolar de una manera terminante, preceptiva y con sanción penal la enseñanza obligatoria. De conformidad con la base 6.ª, por la que se prescribía «que la enseñanza pública primaria sea obligatoria para todos», se dispone en dicha ley lo que sigue, que no ha dejado de estar vigente, aunque sí de cumplirse:

> Art. 7.º La primera enseñanza elemental es obligatoria para todos los españoles. Los padres y tutores ó encargados enviarán á las escuelas públicas á sus hijos y pupilos desde la edad de seis años hasta la de nueve, á no ser que les proporcionen suficientemente esta clase de instrucción en sus casas ó en establecimiento particular.
>
> Art. 8.º Los que no cumplieren con este deber habiendo escuela en el pueblo ó á distancia tal que puedan los niños concurrir á ella cómodamente, serán amonestados y compelidos por la autoridad, y castigados en su caso con la multa de 2 hasta 20 reales.

Como sanción de dichos preceptos debe considerarse el artículo 603 del Código penal vigente, en el que se lee:

(1) En el tomo II estudiamos con toda detención ambos problemas, el de la obligación y la gratuidad escolares, y lo hacemos así desde los puntos de vista jurídico é histórico, como del meramente práctico ó de ejecución.

Serán castigados con la pena de cinco á quince días de arresto y reprensión:

5.° Los padres de familia que abandonen sus hijos, no procurándoles la educación que requiera su clase y sus facultades permitan.

6.° Los tutores, curadores ó encargados de un menor de quince años que desobedecieren los preceptos sobre instrucción primaria obligatoria ó abandonasen el cuidado de su persona.

Todos los Códigos penales extranjeros se expresan en análogos términos é imponen penalidades por el estilo: la multa, ó en su defecto el arresto. Conviene tener presente que en los Códigos civiles se establece la obligación para los padres, tutores ó encargados de educar á sus hijos, definiéndola en términos parecidos á como se hace en el nuestro vigente, del que importa á nuestro objeto conocer los siguientes artículos:

Art. 142. Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido y asistencia médica, según la posición social de la familia.

Los alimentos comprenden también la educación é instrucción del alimentista cuando es menor de edad.

Art. 155. El padre, y en su defecto la madre, tienen respecto de sus hijos no emancipados:

1.° El deber de alimentarlos, tenerlos en su compañía, educarlos é instruirlos con arreglo á su fortuna y representarlos en el ejercicio de todas las acciones que puedan redundar en su provecho.

2.° La facultad de corregirlos y castigarlos moderadamente.

73. Tales son los preceptos fundamentales que pueden invocarse, por lo que á nuestra legislación respecta, en favor de la enseñanza obligatoria. Claro es que los que más de lleno entran en nuestro objeto son los contenidos en la ley de Instrucción pública, de los que los demás (señaladamente los del Código penal) parecen consecuencia de aquéllos ó dictados para sancionarlos, sobre todo si se recuerdan las fechas de unos y otros. De todos modos, y siempre teniendo en cuenta dicha sanción, debemos contraernos á los preceptos de la ley de 1857, á fin de ver cómo han sido desenvueltos y en qué medida se han practicado.

Es inútil buscar en el fárrago enorme de nuestra legislación escolar disposición alguna que revele siquiera propósito de desenvolver los arts. 7.° y 8.°, copiados, de dicha ley hasta 1883 (1). Disposiciones parciales reproduciendo el texto de estos artículos y declarando que deben cumplirse: he aquí todo. Pero en ese año se comenzó á hacer lo que hace tiempo era obligado haber hecho, expidiéndose un Real decreto, que tiene la fecha del 23 de Febrero, y en el que, con *disposiciones generales para la aplicación* de los referidos artículos de la ley, se prescribieron algunos *medios directos* ó *coercitivos* y otros *indirectos* en consonancia con los mismos artículos y los del Código penal pertinentes á esta materia (los copiados más arriba), que dieron lugar á otras disposiciones administrativas, que, por lo mismo que son las únicas dictadas en tan importante asunto, importa conocer á la par que el referido Decreto de 23 de Febrero de 1883, cuyas disposiciones estudiaremos seccionándolas en los tres grupos que quedan indicados, á saber: *a*) Disposiciones generales de ejecución para aplicar el principio de la enseñanza obligatoria. *b*) Medios coercitivos. *c*) Medios indirectos.

a) Las *disposiciones generales de ejecución* para aplicar el precepto legal de la enseñanza obligatoria contenidas en el mencionado Decreto de 23 de Febrero de 1883, son las expresadas en los siguientes artículos:

Art. 1.° Las Juntas locales de primera enseñanza formarán todos los años en el mes de Diciembre un empadronamiento ó censo general de los niños y niñas residentes en los respectivos términos municipales y comprendidos dentro de la edad escolar que fija el art. 7.° de la ley de 9 de Septiembre de 1857. De este censo remitirán dos ejemplares á la Junta provincial respectiva, la cual á su vez elevará uno á la Dirección general de Instruccion pública en el mes de Enero siguiente

Art. 2.° Los maestros y maestras de instrucción primaria formarán en los meses de Abril y Octubre de cada año, y entregarán al Presidente de la respectiva Junta local de enseñanza, una matrícula de los niños y niñas que hayan asistido á su escuela en el semestre anterior,

(1) Antes de esta fecha, en 1873, se dictó una ley sobre el trabajo de los niños, en la cual se trata de la enseñanza obligatoria para los que asisten á fábricas y talleres, y de la que más adelante nos ocupamos.

expresando las notas de puntualidad que cada uno de los matriculados hubiere merecido. Las Juntas locales de primera enseñanza, tan pronto como reciban de los maestros y maestras la matrícula mencionada, remitirán un duplicado á la Junta provincial para que ésta dirija el ejemplar correspondiente á la Dirección de Instrucción pública.

Art. 3.° Los Alcaldes mandarán poner de manifiesto á los Inspectores de primera enseñanza, cuando practiquen la visita de las escuelas de su territorio, los registros de multas que hubiesen impuesto en cumplimiento de la ley de 1857. Los Jueces municipales decretarán igualmente la exhibición ante aquellos funcionarios de los juicios de faltas celebrados durante el año por los hechos que castigan los núms. 5.° y 6.° del art. 603 del Código penal.

Art. 4.° Los Inspectores de primera enseñanza formarán en los meses de Junio y Diciembre de cada año un estado comparativo de los empadronamientos de niños y niñas comprendidos en la edad escolar, y de las matrículas de los pueblos respectivos, y lo remitirán á la Dirección acompañado de un informe en que expliquen las causas probables de la mayor ó menor observancia del art. 7.° de la ley de 9 de Septiembre de 1857, y propongan los medios necesarios para procurar el concurso de alumnos á las escuelas, cuidando particularmente de expresar si las autoridades locales cumplen en este punto sus deberes.

Art. 5.° Los Inspectores de primera enseñanza que sin causa justificada faltasen á las prescripciones de este Decreto, serán separados de sus cargos. La Dirección cuidará igualmente de estimular la acción del ministerio fiscal contra aquellas autoridades que descuidaren el castigo de las faltas cometidas por los padres y tutores en lo tocante á la instrucción primaria de sus hijos ó pupilos.

b) En cuanto á los *medios coercitivos*, en las precedentes disposiciones generales quedan recordados, señalando la manera de hacerlos efectivos, los consignados en la ley de Instrucción pública y en el Código penal: la multa, el arresto y la reprensión. En las mismas disposiciones se establece el procedimiento que debe seguirse para facilitar la imposición de esas penas y para que la Administración central tenga los datos necesarios, á fin de poder apreciar si se cumple el precepto de la enseñanzaa obligatoria y los resultados de las medidas adoptadas para su aplicación. Por esos datos puede juzgarse también de la eficacia de éstas y del mayor ó menor celo que para ponerlas en práctica despleguen los funcionarios á quienes compete su ejecución. Todo esto, que debió hacerse inmediatamente de publicada

la ley de 1857, tiene carácter general como derivado de los preceptos contenidos en el art. 7.° de esta ley, y en el 603 del Código penal, á los que ya era hora de prestar alguna atención.

Pero en el Decreto de 23 de Febrero de 1883 se establecen, además de los que acaban de señalarse, otros medios coercitivos. En él se dispone lo siguiente:

Art. 10. Todo funcionario público, tanto del Estado como de la Provincia ó del Municipio, cuyo sueldo ó haber no exceda de 1.500 pesetas anuales (1), está obligado á acreditar ante los jefes inmediatos que ha dado ó da á sus hijos mayores de seis años, en escuela pública ó privada, ó en enseñanza doméstica, la instrucción que determina la ley en en sus arts. 2.°, 3.° y 5.° (V. el núm. **64**), según los casos (2). Los que en adelante fuesen nombrados para aquellos cargos no podrán tomar posesión de sus destinos sin cumplir lo prevenido en el párrafo anterior. Los peones camineros y cualquier otro empleado cuya residencia se halle situada en condiciones que haga difícil ó peligrosa la asistencia de sus hijos á las escuelas, podrán quedar exceptuados del cumplimiento de este Decreto á propuesta de sus jefes respectivos.

Art. 12 (el 11 era de carácter transitorio). Los empleados que justifiquen haber cumplido los deberes que este Decreto les impone, sólo podrán ser separados por falta en el desempeño de su cargo, oyéndoles previamente en expediente instruído al efecto. (Este artículo entraña un medio *indirecto* más que coercitivo.)

Art. 13. Los jefes inmediatos de estos empleados cuidarán de que sus subalternos no eludan las precedentes disposiciones, y en su caso propondrán la separación de los infractores.

Como fácilmente se advierte, las disposiciones que acaban de transcribirse van encaminadas á los padres contra los que el Gobierno tiene medios directos de proceder, exigiéndoles condiciones para el desempeño de los cargos públicos, lo cual entra en el círculo de sus atribuciones, aunque el principio de la enseñanza obligatoria no tuviere la sanción legal que tiene por la ley de Instrucción pública y el Código penal: «para utilizar tus servicios, dice el Esta-

(1) Los *temporeros* inclusive, según se declaró posteriormente por Real orden de 27 de Diciembre de 1883.

(2) Actualmente deben ser las materias preceptuadas en el Real decreto de 26 de Octubre de 1901 (núm. **68**), con la consiguiente disminución donde sólo haya Escuelas incompletas.

en la matrícula y haya asistido á la escuela durante diez meses á lo menos.

Serán reputados pobres aquellos niños cuyos padres tengan esta consideración en el Ayuntamiento para los efectos de la asistencia médica gratuita.

Los maestros pasarán anualmente á los Alcaldes dos listas de los alumnos matriculados que hayan asistido á su escuela.

Una de estas listas se archivará en la Secretaría y la otra quedará expuesta al público durante el mes siguiente. Con vista de estas relaciones y las reclamaciones ó protestas que se hubiesen hecho, las Juntas locales propondrán á las provinciales en Diciembre de cada año los premios de que en su concepto se hubiesen hecho dignos los maestros.

La Dirección, teniendo en cuenta esas propuestas y el informe que sobre ellas emitan los Inspectores de provincias, atorgará ó negará los premios, fijando prudencialmente su número y cuantía.

Cualquier alteración de la verdadad, cometida en las listas mensuales de asistencia, podrá ser perseguida y castigada con arreglo á las prescripciones del cap. IV, sección 2.ª, tít. 13, libro 2.º del Código penal (1).

74. El Real decreto de 26 de Octubre de 1901, por el que, como hemos dicho, se reorganiza en términos bastante radicales nuestra primera enseñanza, confirma el principio de la obligación escolar, si bien nada dice respecto de los medios de sanción, sin duda por no alterar lo establecido en la ley, ó por dejarlo para nuevas disposiciones. Así, pues, en lo tocante á la obligación, el citado Decreto deja las cosas tal como las dejaran establecidas la ley de 1857 y el Decreto de 1883.

En lo que sí ha introducido novedad, y de importancia, el mencionado Decreto de 1901, es en lo tocante al tiempo que debe durar para los niños la asistencia obligatoria á la escuela, ó, en otros términos, en lo que se dice la *edad escolar*, que, según la citada ley, es de los seis á los nueve años de edad, y por el Decreto de que tratamos se hace extensiva hasta los doce; es decir, se aumenta en tres años el período obligatorio de asistencia á la escuela primaria.

(1) No tenemos datos exactos que nos permitan afirmar que se concedan á los maestros los premios pecuniarios á que se refieren las disposiciones copiadas, pero sí de que se les otorguen los que consisten en distinciones honoríficas, de las que se han concedido bastantes. En cuanto á darles ventajas en los concursos, los preceptos terminantes sobre condiciones de preferencia en ellos, son un obstáculo.

Esta innovación ha sido excelentemente recibida, pues constituía en España una verdadera é imperiosa necesidad. Contados son los países en que el período de asistencia escolar es de sólo tres años, como prescribe la ley de 1857. Según veremos más adelante, lo más común es prorrogarlo hasta la edad de doce, trece ó catorce años; esto sin contar con lo que sucede en algunos puntos de Alemania y los Estados Unidos de América, en que se extiende hasta los diez y seis y más años de edad. Sin ir tan lejos, no puede desconocerse que el período comprendido entre los seis y los nueve años de edad es excesivamente corto, por precoces que se suponga á los niños, máxime en países como el nuestro, en que tan lamentablemente se abusa de las fiestas y asuetos, y en que la legislación apenas da medios para corregir la irregularidad en la asistencia á las escuelas.

Es, pues, un buen paso, un progreso positivo y muy estimable el que en este punto representa el susodicho Decreto de 26 de Octubre de 1901, cuya parte dispositiva concerniente á los extremos que nos ocupan, es como sigue:

Art. 5.º La primera enseñanza se dará gratuitamente en todas las escuelas públicas á los niños cuyos padres no puedan pagarla, siendo obligatoria en sus grados elemental y superior para todos los españoles.

Art. 6.º Los padres y tutores ó encargados enviarán á las escuelas públicas elementales ó superiores á sus hijos ó pupilos desde la edad de seis años hasta la de doce, á no ser que justifiquen cumplidamente que les proporcionan esta clase de enseñanza en sus casas ó en establecimientos particulares, que han comenzado otras carreras superiores ó que se hallan comprendidos en las excepciones reglamentarias.

75. El precepto de la obligación no supone en nuestra legislación, como no lo supone en las extranjeras, la asistencia forzosa de los niños á las escuelas, sino la de dar á éstos la enseñanza; si bien no ha entrado en nuestras prácticas ni se ha determinado en nuestra legislación la manera de probar este extremo, sin duda porque son entre nos-

otros desconocidos el examen de prueba y el correspondiente certificado de primera enseñanza. Los padres son dueños de dar á sus hijos la enseñanza en sus casas, en escuelas privadas ó en escuelas públicas. Aun respecto de éstas tienen el derecho de elección conforme á nuestros preceptos administrativos.

La libertad que tienen las familias para elegir la escuela á que hayan de enviar á sus niños está naturalmente limitada por el número de escuelas que existan en la respectiva localidad: en donde sólo haya una escuela de la clase correspondiente, no hay más remedio que mandar á ella el niño si no recibe la enseñanza en el hogar doméstico. Pero donde haya varias, pueden los padres llevar sus hijos á la que prefieran, aunque sea de barrio ó distrito diferente al en que se halle domiciliado. Ni la ley ni otras disposiciones limitan este derecho, que, por otra parte, reconoce la Real orden de 3 de Julio de 1878, al afirmar, como terminantemente lo hace, «la libertad que tienen y deben tener los padres de elegir para sus hijos el maestro que les inspire más confianza».

76. Aunque no se trate de una ley propiamente escolar, debe considerarse aquí la de 24 de Julio de 1873 relativa al trabajo de los niños menores de diez años, pues en ella se sanciona el principio de la enseñanza obligatoria, según puede verse por lo que se dispone en su artículo 5.°, que dice así:

Art. 5.° Los establecimientos de que habla el art. 1.° (fábricas, talleres, fundiciones ó minas, de los que son excluídos los niños y niñas menores de diez años) situados á más de cuatro kilómetros de lugar poblado, y en los cuales se hallen trabajando permanentemente obreros y obreras mayores de diez y siete años, tendrán obligación de sostener un establecimiento de instrucción primaria, cuyos gastos serán indemnizados por el Estado. En él pueden ingresar los trabajadores adultos y sus hijos menores de nueve años.

Es obligatoria la asistencia á esta Escuela durante tres horas por lo menos, para todos los niños comprendidos entre los nueve y trece años, y para todas las niñas de nueve á catorce. (1).

(1) Esta ley, sin duda la primera dictada en España sobre el trabajo de los niños, se debe á las Cortes Constituyentes de la República, que la acordaron á propuesta del Ministro de Fomento, que lo era á la sazón el ilustre hombre público y sabio filólogo D. Eduardo Benot. Con objeto análogo se dictaron las leyes de 26 de Ju'io de 1878 (referente á los ejercicios peligrosos que se hacen ejecutar á los niños) y de 13 de Marzo de 1900, relativa al deber de dejar á los menores de catorce años el tiempo necesario para adquirir la instrucción; en ambas leyes se refuerza el precepto de la obligación escolar.

Nada se hizo para aplicar estos preceptos hasta 1900, en que se expidieron un Real decreto (25 de Mayo) y una Real orden (30 de Julio) dictados para aplicar la ley de 13 de Marzo del mismo año mandando establecer, á los respectivos patronos, gerentes y directores, escuelas de enseñanza elemental en las fábricas, talleres, industrias y explotaciones, y obligándoles á conceder á los jóvenes menores de diez y ocho años que trabajen en ellos, una hora para que adquieran la instrucción elemental. Estas disposiciones, debidas á la iniciativa del Sr. García Alix, Ministro á la sazón de Instrucción pública y Bellas Artes, han quedado incumplidas: cual tantas otras de la misma época, se consideran como letra muerta; al menos, nada se ha hecho para que se practiquen.

77. He aquí algunas noticias referentes al modo de consignarse y desenvolverse el principio de la enseñanza obligatoria en las legislaciones escolares extranjeras (1).

A. **Europa.** — Se halla consignado dicho principio de una manera terminante en casi todos los países; pero no en todos se aplica con igual resolución y eficacia, según se verá por lo que sigue:

a) Alemania. — Desde muy antiguo tienen establecida la obligación escolar todos los Estados que forman el gran

(1) Aunque en el citado tomo II damos algunos pormenores relativos á este particular, no lo hicimos de todos los países que ahora han de ocuparnos, y por otra parte, hay que rectificar algunas de las disposiciones allí indicadas por virtud de las alteraciones que recientemente se han introducido en la legislación de varios de esos países, y prescindir de observaciones y datos que entonces eran pertinentes y ahora huelgan para nuestro propósito, pues debemos concretarnos á señalar los preceptos legislativos en vigor tocante á la manera de hallarse establecida la enseñanza obligatoria, y prescindir del desenvolvimiento histórico de este principio, que entonces bosquejamos.

Imperio germánico, en los cuales ha entrado ese principio á formar parte de las costumbres, y puede decirse que es vívido. En *Prusia,* la Constitución fija los puntos fundamentales del sistema de educación nacional, siendo uno de ellos la obligación escolar, la que según la ley vigente se extiende de los seis á los catorce años cumplidos; se imponen penas severas para los infractores, que apenas se aplican, pues la regla es universalmente observada sin dificultad. Lo mismo puede afirmarse del *Reino de Sajonia,* donde la obligación se halla impuesta de antiguo y últimamente por la ley de Abril de 1873 y un Decreto ministerial de Agosto de 1874; desde 1869 alcanza la obligación hasta las escuelas de adultos. En el *Gran ducado de Hesse,* sucede otro tanto, aplicándose á la compra de libros escolares el importe de las multas impuestas á los contraventores del precepto, los cuales, en caso de insolvencia, son castigados con la prestación de jornales y la prisión. En *Baviera* es obligatoria la escuela diaria para los niños de seis á trece años, y la complementaria (escuela de los domingos y días feriados) hasta los diez y seis, bajo la pena de multa, y en caso de reincidencia, de prisión. En *Wurttemberg,* la obligación se extiende de los siete á los catorce años, quedando también obligados los jóvenes á asistir á la de domingo ó repetición, hasta los diez y ocho. Análogos preceptos siguen en los demás países alemanes.

b) Austria-Hungría. — En cuanto á *Austria,* no obstante la libertad que la ley deja á las provincias (leyes provinciales), la obligación escolar, que data de 1774, alcanza, según la ley de 14 de Mayo de 1869, á los niños comprendidos en la edad de seis á catorce años, imponiéndose á los infractores (padres, tutores y dueños ó patronos de fábricas, industrias, manufacturas, etc.) una multa de 10 á 20 florines y á los insolventes de uno á cuatro días de prisión. En *Hungría,* según la ley de 5 de Diciembre de 1868, están obligados los niños á asistir á la escuela durante nueve años: de seis á trece de edad á la escuela primaria cotidiana, cuyas clases están abiertas veinte horas por semana, y de

trece á quince, á la escuela primaria complementaria, donde sólo permanecen nueve horas por semana en invierno y dos en verano.

c) Bélgica y Holanda. — En ninguno de estos países la ley hace obligatoria la primera enseñanza, lo que sin duda es debido á las discusiones entabladas, y que tanto han enconado los ánimos de una y otra parte, acerca del carácter confesional ó neutro que debe tener la escuela. En *Bélgica* se han hecho intentos infructuosos para llevar el principio á la legislación escolar, y hay en favor de él una corriente de opinión en la que figuran los pedagogos y personas de mayor y más sana cultura en materia de enseñanza. En *Holanda* sucede también esto, y además la ley autoriza á los municipios para conceder recompensas que estimulen la frecuentación escolar, y á negar la asistencia pública á las familias cuyos niños no vayan á la escuela; estas autorizaciones vienen en último término á sancionar el principio de la obligación.

d) Estados del Norte. — En estos países, tan adelantados en materias de enseñanza, la obligación escolar data de muy antiguo. En *Suecia* es absolutamente obligatoria la primera enseñanza para todos los niños comprendidos en la edad de siete á catorce años inclusives; los infractores del precepto son condenados á pagar los gastos de sostenimiento de sus hijos á las personas con quienes sean colocados para que cumplan el deber legal de enviarlos á la escuela, y si se trata de patronos, dueños de fábrica ó talleres, etc., á pagar una multa de 50 francos. En *Noruega* la enseñanza es obligatoria para los niños de las ciudades comprendidos en la edad de siete á quince años, y para los de la campiña de ocho á quince, imponiéndose á los padres, tutores, patronos, etc., que infrinjan el precepto, las mismas penas que en Suecia, y para los padres, además, multas que pueden ser hasta de 30 francos. En *Dinamarca* todo niño debe presentarse en la escuela al comienzo del semestre en que cumpla siete años y no puede abandonarla hasta el fin del en que haya cumplido catorce; la duración de la asis-

tencia á la escuela que, como se ve, es de siete años, se ha aumentado recientemente, pues antes podían los padres retirar á sus hijos de ella al cumplir los trece años de edad, y aun al verificar la primera comunión: las faltas de asistencia se castigan con multas, que pueden subir á una corona por día, y en caso de insolvencia, con prisión.

c) Francia. — En virtud de la ley de 28 de Marzo de 1882, la primera enseñanza es obligatoria para los niños comprendidos en la edad de seis á trece años cumplidos; la misma ley ha instituído comisiones municipales de escuelas, encargadas de vigilar el cumplimiento de la ley y promover la asistencia escolar. Estas comisiones están facultadas para imponer á los padres, tutores, etc., infractores del precepto, penas que consisten: 1.°, en amonestaciones hechas en la sala de actos de la Alcaldía ante la respectiva comisión escolar; 2.°, en caso de reincidencia, en la publicación durante quince días ó un mes, á la puerta de la Alcaldía, del nombre del infractor, y 3.°, en las penas de policía, impuestas por el juez de paz y determinadas en el Código penal, consistentes en multa de 1 á 15 francos y en cinco días de prisión, como máximo.

f) Gran Bretaña. — Es el país que más ha repugnado el principio de la enseñanza obligatoria, que desde el acta de 1870 se va introduciendo, cada vez con mayor resolución, en *Inglaterra y el país de Gales*. Según ella, la de 1876 y las leyes de 26 de Agosto de 1880 y 22 de Septiembre de 1893, las autoridades escolares, mejor dicho, los *School boards*, están facultadas para obligar á los padres, so pena de multa, á enviar sus hijos de cinco á catorce años á la escuela, y tienen el deber de publicar reglamentos sobre la obligación escolar. Está prohibido á los patronos emplear en sus industrias niños menores de catorce años que no posean el certificado de los estudios primarios. Las autoridades se hallan facultadas para detener á los niños vagabundos y enviarlos á las *Industrial Schools*, que son escuelas-talleres con carácter correccional. Los padres tienen el derecho de elegir la escuela que hayan de frecuentar sus

hijos. La legislación de *Escocia* está inspirada en la inglesa: también puede imponerse á los contraventores de la obligación escolar (padres y patronos de industrias) la multa indicada y en su defecto la prisión, que no puede exceder de tres días: estas penas las impone el juez, previa denuncia de las autoridades escolares. Un acta de 1892 autoriza en *Irlanda* en ciertos casos al departamento de educación nacional á decretar ó provocar el establecimiento de la enseñanza obligatoria, pero la insuficiencia de recursos y la resistencia de muchas autoridades locales han entorpecido la acción del Departamento; sin embargo, muchas ciudades (43 en 1894) tienen adoptada y hacen efectiva la obligación escolar.

g) Italia. — En *Italia* la ley de 15 de Julio de 1877, confirmatoria de muchas disposiciones de la orgánica de 1859, prescribe la obligación para los padres de familia de enviar á la escuela pública á sus hijos que no reciban instrucción en otra parte, comprendidos en la edad de seis á nueve años, y hasta los diez, cuando el alumno no es aprobado en un examen de las materias que comprende el curso elemental inferior obligatorio. Los infractores del precepto pueden ser multados desde 0,50 hasta con 10 liras, y no podrán recibir sueldo ni emolumento alguno de fondos públicos (municipales, provinciales ó generales) ni licencia para usar armas; la ley de 1859 autorizaba además la prisión. Los Alcaldes están obligados á formar anualmente el censo de los niños comprendidos en la edad escolar. La obligación alcanza, no sólo á las familias, sino á los directores de establecimientos de beneficencia y á cuantas personas tengan bajo su dominio y dependencia niños de esa edad.

h) Península de los Balkanes. — Las circunstancias políticas que desde hace años traen tan perturbados á estos pueblos son causa de que la enseñanza pública se halle en ellos muy atrasada y de que las leyes á ella referentes tengan escasa eficacia. Uno de los que más esfuerzos han hecho desde su constitución en Estado independiente es *Rumania*

ó *Principados danubianos* (Moldavia y Valaquia), cuya Constitución (1866), confirmatoria en este punto de la ley de 1864, prescribe la enseñanza primaria obligatoria; la edad para la frecuentación de las escuelas es de ocho á doce años, y la falta de cumplimiento se castiga con multa á los padres, tutores, etc. En *Servia* es obligatoria la enseñanza primaria por la ley reorganizándola de 1882. Como *Montenegro*, también la dictó *Bulgaria* (ley de 1879) inmediatamente después de su emancipación (1). En fin, desde 1847 existe la obligación en *Turquía*, y desde algún tiempo antes en *Grecia*, cuya ley está basada en la francesa de 1833 y en el sistema bávaro; la edad escolar abraza de los cinco á los doce años.

i) Portugal. — Como en España, la obligación escolar se halla consignada en la ley desde mucho tiempo ha (1844), pero realmente no se practica. Según la ley de dicho año, los niños estaban obligados á asistir á la escuela pública, caso de no recibir la enseñanza elemental en otra parte, de los seis á los quince años, y los infractores eran castigados con multa y la privación de derechos políticos. Desde dicha época acá se han sucedido varias leyes reorganizando la primera enseñanza, y la edad escolar ha quedado reducida á la de seis á nueve años.

j) Rusia. — La primera enseñanza no es obligatoria; la asistencia á la escuela es potestativa en el territorio del imperio, excepción hecha de Finlandia, las provincias bálticas y los territorios de los cosacos del Ural y de Kaubague; pero desde hace tiempo se buscan los medios de hacerla

(1) El art. 78 de la Constitución vigente declaró obligatoria la enseñanza, pero la resistencia pasiva de las poblaciones agrícolas, amantes de la rutina *farniente*, á someterse á la ley, dió al traste con tal principio. La multa fué ineficaz y las gentes prefirieron guardar en casa á los niños, á los muchachos cuando el trabajo apretaba, y á las muchachas siempre, porque *la mujer, ser inferior, no necesita instruirse*. La ley toleró por mucho tiempo este mal, y en la actualidad tuvo que ceder ante las excusas de los padres que justificaban la ausencia de sus hijos á la escuela valiéndose de diferentes motivos: el frío en invierno, el calor en verano, los trabajos agrícolas, las distancias, superior á tres kilómetros de un centro escolar, etc.

obligatoria, cuya tendencia puede observarse en distintos decretos del Gobierno.

k) Suiza. — Aunque cada cantón tiene su especial legislación de enseñanza, puede decirse que en todos existe consignado y se practica el principio de la obligación. La edad escolar, es decir, el tiempo que los niños deben asistir á las escuelas, es de los seis á los doce años en unos cantones, hasta los catorce en otros, y hasta los quince en los más. Las penas que se imponen á los padres ó tutores infractores son, poco más ó menos, las más corrientes en Alemania: amonestaciones, multas (desde 50 céntimos hasta 10 y aun 70 francos) y prisión; es de advertir, que estas penas se imponen frecuentemente por la menor falta de asistencia á la escuela de los niños ya inscritos en ella.

B. **América.**—Por todo el Nuevo Continente, cuyos pueblos se han esforzado y esfuerzan mucho, desde Norte á Sur, por tener un buen sistema escolar, que en algunos es muy floreciente, se halla bastante generalizada la enseñanza obligatoria, como puede colegirse de las siguientes indicaciones.

a) América septentrional. — En el *Canadá*, que en lo tocante á enseñanza sigue el sistema inglés, y cuyas provincias tienen su peculiar legislación escolar, se halla generalizada la instrucción obligatoria, que en la provincia de Ontario existe desde 1871, y se refiere á los niños comprendidos en la edad de ocho á catorce años, y en la de Columbia á los de edad de siete á doce años. En los *Estados Unidos* se halla también muy admitida y generalizada la obligación escolar: la mayoría de los Estados la consignan en sus leyes y reglamentos particulares, en unos para los niños comprendidos en la edad de ocho á trece, de ocho á catorce y aun hasta los quince y diez y seis en algunos; las penas que se imponen á los infractores consiste en multa; las autoridades escolares están facultadas para enviar á un establecimiento de enseñanza y de reforma á los vagabundos de cinco á diez y seis años que no concurren á una escuela. La obligación escolar es mirada en Norte América con cierto

recelo, desconfiándose de su eficacia práctica. En *Méjico* la tienen también consignada en su legislación la mayoría de los Estados, pero la aplican con bastante desigualdad y escaso rigor.

b) América central. — Es obligatoria la primera enseñanza en *Guatemala* para los niños de seis á doce años de edad, y en el *Salvador* para los niños de seis á catorce y las niñas de seis á doce. También lo es en *Costa Rica* sólo para las escuelas urbanas y urbano-rurales, cuyos estudios duran siete años; en las rurales (cuatro años de estudio) no lo es.

c) América meridional. — En la *Argentina* la obligación de asistir los niños á la escuela es de ocho años, de los seis á los catorce de edad, como regla general; en la capital, territorios y colonias la matrícula escolar es obligatoria para todos los niños de cinco á catorce años; y los padres infractores están sujetos á la pena de multa que fija la ley, y hacen efectiva agentes nombrados por las Juntas escolares, los cuales reciben como premio una parte de las multas que realizan. Desde 1877 es obligatoria la primera enseñanza en el *Uruguay* para los niños comprendidos en la edad escolar y que habiten en poblaciones donde haya escuela. En *Venezuela* sucede otro tanto. En *Colombia* no existe la obligación escolar; tampoco existe en el *Brasil* ni en *Chile;* en esta última república se ha celebrado (1902) un Congreso pedagógico en el que se tomó un acuerdo favorable á la enseñanza obligatoria; se aspira á que una ley general sancione el deber que los padres tienen de dar instrucción á sus hijos.

C. **Las otras partes del Mundo.** — En todas ellas hay pueblos en que la enseñanza está bien atendida, y aun en algunos alcanza cierto grado de prosperidad, sobre todo en aquellas que son colonias ó están bajo el protectorado de naciones como Inglaterra y Francia. En ellas se encuentra con frecuencia consignado en las leyes y practicado el principio de la enseñanza obligatoria, según muestran los siguientes ejemplos:

a) África. — En *Argelia* rigen los mismos preceptos que en la metrópoli; como en Francia, la primera enseñanza es obligatoria, gratuita y laica, siendo la edad escolar de los seis á los trece años. En *Madagascar,* donde rigen iguales preceptos, lo es de los ocho á los diez y seis años. En la colonia inglesa del *Cabo de Buena Esperanza* no se ha atrevido aún el gobierno á decretar la obligación por temor á la población indígena de Cafrería, que al contrario de la de los Fingos, resiste mandar los niños á la escuela; pero calcándose la legislación en la de la metrópoli, se llegará á hacer lo que en Inglaterra.

b) Asia. — De los Estados independientes y más civilizados, el *Japón* es el que debe citarse en materia de enseñanza, respecto de la cual ha hecho grandes progresos en muy poco tiempo. La primaria es obligatoria para los niños comprendidos en la edad escolar, que es de los seis á los catorce años, siendo muy limitadas las excepciones, que se reducen á estos casos: de indigencia (pero sólo cuando el envío de los niños á la escuela origine á la familia una situación verdaderamente angustiosa), de enfermedad y de fuerza mayor.

c) Oceanía. — La obligación escolar se halla consignada en casi todas las colonias y posesiones inglesas: en *Nueva Gales* lo es para los niños comprendidos en la edad de seis á catorce años, exigiéndose la presencia de ellos en la escuela setenta días al menos por semestre; en *Victoria,* donde se aplica la obligación desde 1895, se exigen cuarenta días por trimestre, y el período escolar se extiende desde los seis á los doce años de edad; en la *Australia occidental* están autorizadas las Juntas de enseñanza, como en Inglaterra, para imponer la obligación hasta la edad de catorce años, y en la *meridional* es obligatoria de los siete á los trece, y hasta los catorce en *Tasmania*; en *Queensland,* se consigna también la obligación, pero la ley no prescribe la sanción legal del precepto. En *Nueva Zelanda,* donde la enseñanza es común á niños y niñas (se practica allí en todos los grados el principio de la coeducación), la edad es-

colar es de los cinco á los quince años, pero la obligación sólo reza con los niños de siete á trece años, los cuales deben asistir á la escuela; disposición que hállase completada por las leyes obreras, que prohiben emplear en la industria y el comercio á los menores de catorce años. La vigilancia de la asistencia está á cargo de los Consejos locales, que revelan las infracciones y las señalan al ministro. Además de éste existe otro registro ejercido por inspectores nombrados por el ministro *(Truant Inspectors)*, los cuales tienen la obligación de denunciar los nombres de los niños de edad escolar que no asisten á la escuela, cuyos padres son castigados con multa. Por último, también se halla consignada la obligación en las islas de *Hawaï*.

78. Aunque en buena lógica la *enseñanza gratuita* es corolario de la obligación escolar, no todos los países que han consignado y practican este principio tienen establecida la gratuidad, la cual es absoluta en pueblos en que no existe enseñanza obligatoria. El sistema más generalmente seguido es el de la *semigratuidad*, esto es, aquel en que es gratuita la enseñanza para los niños cuyos padres no pueden pagarla, y retribuída para los demás. Examinaremos la cuestión estudiándola: 1.°, en los países que tienen prescrita la obligación y la gratuidad absoluta; 2.°, en los que existiendo también la obligación, sólo practican la semigratuidad; y 3.°, en los que no existiendo la enseñanza obligatoria, se practica la gratuidad en cualquiera de sus dos formas.

I. Países que tienen prescrita la obligación escolar y la gratuidad absoluta. — Se encuentran en este caso: *Prusia*, desde 1888 y 1889, que ha introducido la gratuidad en todas las escuelas públicas; antes se exigía una retribución á los niños de las familias no consideradas como pobres. *Austria-Hungría*, en la mayor parte de las provincias del Imperio. *Bulgaria*, *Escocia*, *Francia*, *Italia*, *Noruega*, *Portugal*, *Rumania*, *Servia* y *Suiza* (algunos cantones). De los países americanos que tienen declarada la enseñanza obligatoria, es gratuita en la *Argentina*, el *Canadá*, *Estados Unidos* (los Estados en que no se halla prescrita la obligatoria también lo es, como luego se dirá), *Méjico*, *Salvador* y *Venezuela*. En *África* existe la gratuidad en *Argelia*. Y en Oceanía, en *Queensland* (para las materias obligatorias, no para las facultativas) y *Victoria*.

II. Países en que siendo obligatoria la enseñanza, no es enteramente gratuita. — El sistema de la semigratuidad, ó sea la gratuidad sólo para los niños pobres, es el más generalizado en Europa, pero con la tendencia á rebajar la cuota de las retribuciones escolares, á hacer que éstas no se cobren por los maestros y sí por los Municipios (que á veces lo hacen en forma de derramas) y á autorizar á éstos para que impongan una especie de contribución escolar y declaren para sus escuelas la gratuidad absoluta. Tales son los procedimientos que se siguen en *Baviera*, *Sajonia*, *Wurtemberg* y demás países alemanes, salvo Prusia, que ya hemos visto que ha adoptado otros. Los siguen igualmente, *Austria-Hungría* (en las provincias que no tienen establecida la gratuidad absoluta, que son las menos), *Bélgica*, *Dinamarca*, *Finlandia*, *Holanda*, *Inglaterra*, *Irlanda* y *Suecia*, donde la retribución para los que pueden pagarla es muy baja, y la mayoría de los Municipios no la exigen. Lo mismo acontece en los cantones de *Suiza* que no tienen establecida la gratuidad absoluta. También existen las retribuciones escolares en la *Australia occidental* y la *meridional*, *Japón*, *Nueva Gales*, *Tasmania* y *Uruguay*.

III. Países que no tienen establecida la enseñanza obligatoria y sí la gratuita en cualquiera de sus formas. — Son pocos los pueblos que se encuentran en este caso. De ellos deben citarse en Europa, *Rusia*, y de *Suiza* los cantones que no tienen establecido el principio de la obligación, pues los que lo tienen, ya hemos dicho que también practican la gratuidad. En todos los *Estados Unidos de América*, la enseñanza es gratuita, por lo que se halla establecida hasta en los que no es obligatoria. En el *Brasil*, *Chile* y *Colombia* existe también la gratuidad absoluta, aunque no se halla establecida la obligación escolar.

79. En España no se ha establecido la gratuidad absoluta. Desde el plan de 1836, toda nuestra legislación se halla inspirada en el sistema de la *semigratuidad*, que es el que establece la Ley de 1857, cuyo art. 9.° dice así:

«La primera enseñanza elemental se dará gratuitamente en las escuelas públicas á los niños cuyos padres, tutores ó encargados no puedan pagarla, mediante certificación expedida al efecto por el respectivo Cura párroco, y visada por el Alcalde del pueblo».

Este artículo se halla confirmado y desenvuelto por el 192 de la misma Ley, que trata de las retribuciones á que tienen derecho los Maestros. (Al ocuparnos de los haberes de éstos lo daremos á conocer con las disposiciones á que ha dado margen.) También se halla confirmada por el art. 5.° del Real decreto de 26 de Octubre de 1901, según antes de ahora ha podido verse (**74**).

Además de los niños de familias pobres, tienen derecho á recibir la enseñanza gratuitamente en las escuelas públicas de adultos y en las elementales y superiores de los pueblos en que presten sus servicios los guardias civiles y sus hijos (Real orden de 25 de Junio de 1859), los carabineros y los suyos (Real orden de 22 de Enero de 1891) y los hijos de los individuos de la clase de tropa del Cuerpo y Cuartel de Inválidos (Real orden de 7 de Noviembre de 1891).

Para los niños no pobres ó que no se encuentran en estos casos, el sistema legal es el de las *retribuciones*, pagadas directamente por los alumnos á los maestros ó por los Ayuntamientos mediante *convenios* con éstos, y en virtud de los cuales les abonan una cantidad alzada en compensación de las retribuciones, que los Ayuntamientos cobran como cualquier otro arbitrio municipal, satisfaciendo de su presupuesto las partidas fallidas ó el total de la estipulada si, como es lo general, prescinden de este ingreso. En virtud de esto, puede decirse que caminamos en España hacia la gratuidad absoluta, que de hecho existe en la gran mayoría de las escuelas.

«La tendencia general, dice el autor de una luminosa y concienzuda *Memoria* (1), es la de la gratuidad y supresión consiguiente de las retribuciones, porque de año en año se aumenta el número de escuelas y de alumnos de enseñanza gratuita, y esto por iniciativa y gestión exclusiva de las Juntas locales y de los Ayuntamientos que, haciéndose intérpretes, sin duda alguna, del deseo general de sus administrados, eximen á éstos de aquél gravamen y conciertan con los maestros la suma que en su equivalencia han de percibir.

Este hecho de extenderse cada vez más la gratuidad de la enseñanza, sin que para ello intervenga en nada la acción directa ni indirecta del Gobierno, es un argumento concluyente en favor de este principio que, á juzgar por lo acontecido hasta ahora, hay motivo fundado para esperar que antes de mucho tiempo tendrá aplicación general en todas las escuelas públicas de la Nación.

El Magisterio aspira también á la gratuidad, porque desea ardientemente la supresión de las retribuciones, para verse libre de los muchos sinsabores que el cobro de éstas origina con frecuencia, á pesar de que, según las disposiciones vigentes, no están obligados los maestros á proceder personalmente á su recaudación; pero no faltan algunos de éstos que, por tener á su cargo escuelas de poblaciones importantes y contar entre sus alumnos gran número de los que pagan retribucion, se oponen á toda medida encaminada á la gratuidad, que ciertamente les privaría de un ingreso de importancia. Esta resistencia se vencerá también si los Ayuntamientos continúan en su empeño de suprimir la retribución, y la gratuidad se realizará hasta en las poblaciones de estas circunstancias, como lo está en Madrid mucho tiempo ha».

(1) D. Santos María Robledo, Jefe á la sazón del Negociado de Primera Enseñanza de la Dirección general de Instrucción pública, en el Ministerio de Fomento, y después, hasta su muerte, Inspector general de primera enseñanza. La Memoria á que nos referimos es la que precede (y explica con gran tino y conocimiento de causa) á la *Estadística general de primera enseñanza correspondiente al decenio que terminó en 31 de Diciembre de 1880*, publicada por la Dirección general de Instrucción pública. Madrid, imp. de Tello, 1883. Un abultado vol. en folio grande.

CAPÍTULO III

De las escuelas de primera enseñanza.

I

CLASIFICACIONES QUE SE HACEN DE LAS ESCUELAS Y NÚMERO DE LAS QUE DEBE HABER DE CADA CLASE

80. Concepto en que aquí tomamos las escuelas primarias. — 81. Indicaciones acerca de las clasificaciones que de ellas se hacen. — 82. Distinción de las escuelas motivada en los fondos con que se sostienen; noticias de lo establecido á este respecto en España y en el extranjero. — 83. Lo mismo por lo que respecta al sexo de los alumnos. — 84. Idem tomando por base la edad de éstos. — 85. Idem id. los grados de la primera enseñanza, los programas escolares y su aplicación según la índole de las localidades. — 86. Idem con relación á la cultura religiosa: nota concerniente á Suiza. — 87. Idem á las condiciones psicofísicas de los alumnos. — 88. Del número de escuelas de las diversas clases que debe haber según nuestra legislación. — 89. Factores que contribuyen á regularizar el número de escuelas públicas que debe haber en cada localidad: el censo de población y las escuelas privadas. — 90. Criterio que en los demás países sirve de base para determinar el número de las escuelas públicas: noticias de los preceptos legales que en algunos de ellos regulan esta materia.

80. Para la mejor inteligencia de lo que sigue, conviene precisar aquí el concepto en que tomamos la *escuela primaria*, ya que en otro lugar de la presente obra hemos dado la etimología del vocablo «escuela», señalado las diversas acepciones en que se toma y explicado la que corresponde á la escuela primaria (1).

Es ésta la en que se aplica el programa de lo que el legislador entiende que debe comprender la cultura elemental, llamada primera enseñanza (**55** y **61**), que deben

(1) En la edición segunda del tomo II principalmente tratamos de esto: véase el § IV del capítulo primero, pág. 68 y siguientes. En el cap. II de la primera edición de dicho tomo se trata de las clasificaciones que se hacen de las escuelas primarias.

recibir todos los individuos de una nación, cualesquiera que sean sus condiciones; es decir, la cultura que en diferentes pasajes de esta obra hemos llamado *general, esencial* y *fundamental*, por ser precisa á todos y estar al alcance de todos. Tal es, pues, lo que entendemos por escuela primaria ó de primera enseñanza, como es común decir, por más que el calificativo más adecuado (al menos según el concepto que hoy se tiene de las escuelas de los niños y lo que en todas partes se aspira á que sean) es el de escuelas *de educación*.

Así, pues, todas las escuelas en que se dé dicha cultura á los niños y aun á las personas mayores, lo son de primera enseñanza ó de instrucción primaria, como también se dice con más impropiedad. Y en tal caso se hallan lo mismo las llamadas de párvulos como las de adultos, las elementales como las superiores, las concurridas por niños normales como las destinadas á los sordomudos, los ciegos, los de inteligencia retrasada y otras clases de anormales de que más adelante se da noticia; todas, cualesquiera que sean las denominaciones con que se las designen, son *escuelas primarias* y entran, por lo tanto, á formar parte de la institución creada por el legislador con el fin de procurar á todos los individuos los medios que necesitan al objeto de desenvolverse y prepararse para realizar su vida en las mejores condiciones posibles.

81. Aunque en lo fundamental y esencial, por la finalidad que en ella se persigue, la escuela primaria es una, se diversifica en varias clases ó tipos, que responden á particularidades accidentales que tienen su origen, bien en la procedencia de los fondos con que las escuelas se sostienen y á la intervención que en su régimen tiene la Administración pública, bien en la intensidad ó extensión (grados) de la cultura que en ellas reciben los alumnos, ora en las condiciones fisiológicas y psicológicas de éstos (edad, sexo, normalidad y anormalidades).

En el citado tomo II (1) dimos idea de las clasificacio-

(1) Consúltese con preferencia la segunda edición de ese tomo (pá-

nes que, mirando á todas las circunstancias que acabamos de indicar, se hacen de las escuelas primarias. Y con el fin de ampliar lo entonces dicho, aplicándolo á nuestro objeto actual, y de dar á conocer lo que respecto de cada clase de escuelas existe en España y el extranjero, insistiremos ahora en el estudio de los miembros principales de esas clasificaciones, de modo que pueda el lector establecer comparaciones y sacar una idea todo lo más completa posible de las diversas clases de escuelas primarias que se conocen y de lo que acerca de ellas se ha hecho en varios países y preceptúan las respectivas legislaciones escolares. Ello resultará muy instructivo y servirá para orientarnos en lo que en España necesitamos reformar y, sobre todo, crear.

82. La primera clasificación que se hace de las escuelas es la que parte de los fondos con que se sostienen y las divide en *públicas* y *privadas* ú *oficiales* y *no oficiales*, en correspondencia con la división establecida para la primera enseñanza (**56**). He aquí cómo define la ley de 1857 una y otra clase de escuelas:

Art. 97. Son escuelas públicas de primera enseñanza las que se sostienen en todo ó en parte con fondos públicos, obras pías ú otras fundaciones destinadas al efecto.

Art. 148. Son establecimientos privados los costeados y dirigidos por personas particulares, Sociedades ó Corporaciones.

Esta clasificación es universal, porque en todos los países hay escuelas sostenidas por fondos públicos, de fundaciones y de particulares. Las públicas son *municipales* (esto es lo más general), *provinciales, generales* y de *fundación* (entre nosotros se dicen estas últimas *de Patronato*), según que su sostenimiento corra á cargo de los municipios, las provincias, el Estado ó de alguna fundación (1). Los fondos con

---

ginas 68 á 87), que es más completa y se adapta mejor á la exposición que sigue, que la dada en la edición primera. Ésta se hizo en 1879 y aquélla en 1902.

(1) Como en casi todos los Estados, la inmensa mayoría de las escuelas públicas son en España *municipales*, en cuanto que en todas partes se reconoce que los municipios son los obligados en primer término á sufragar los gastos de la primera enseñanza, que es un servicio

que se sostienen las escuelas privadas, particulares ó libres, como también se las llama, proceden en su mayor parte, por lo común, de las retribuciones de los alumnos, que constituyen un emolumento de los maestros en las escuelas públicas donde la enseñanza no es enteramente gratuita.

En varios países existen unas escuelas que al respecto que nos ocupa tienen un carácter mixto, en cuanto que siendo particulares por su origen, reciben subvenciones de los fondos públicos: se denominan *adoptadas* ó *subvencionadas*. Ejemplos: en Holanda las escuelas se clasifican en *públicas, subvencionadas* y *no subvencionadas*, siendo las segundas las privadas á que el Estado concede una subvención para el maestro igual á la que concede á las públicas, pero á condición de que pertenezcan á una Corporación ó Sociedad, que la enseñanza y el número de maestros sean conforme á la ley, que el número de alumnos de más de seis años sea de 20 por lo menos, que la retribución escolar no sea elevada y que la escuela no tenga un fin lucrativo. Cosa análoga ocurre en Bélgica, donde la ley reconoce las escuelas adoptadas ó subvencionadas. Sabido es que en el sistema de enseñanza de Inglaterra se reconocen dos clases de escuelas: las libres ó voluntarias *(Voluntary schools)*, y las oficiales *(Board schools)*, fundadas por las Juntas y colocadas bajo su inmediata dirección. Las primeras, las voluntarias, pueden ser reconocidas como oficiales *(Public elementary schools)* y ser subvencionadas, á condición de respetar la libertad de conciencia de los niños (la enseñanza religiosa debe darse antes ó después de la clase) y de que los maestros posean un título.

---

generalmente considerado como de carácter municipal. Tenemos alguna que otra escuela sostenida con fondos provinciales (las de los Hospicios y otros Establecimientos de Beneficencia), y menos aun de los generales, v. gr.: la denominada *Jardines de la infancia* y el Colegio Nacional de Sordomudos y de Ciegos, lo que no quiere decir que el Estado deje de contribuir al sostenimiento de la primera enseñanza, subvencionando escuelas de localidades pobres, ayudando á la construcción de edificios escolares y por otros medios que á su tiempo se dirán.

La división de las escuelas en públicas y privadas ó libres, es la más general y comprensiva, pues dentro de cada uno de sus dos miembros se dan ó pueden darse todas las clasificaciones que siguen; desde luego debemos decir que unas y otras son *gratuitas, retribuídas ó de pago* y *semigratuitas.*

83. El sexo de los individuos que deben concurrir á las escuelas, origina la división de éstas en *de niños ó de varones, de niñas ó de hembras* y *mixtas.*

También esta división se halla universalmente adoptada, siendo lo general que los alumnos de cada sexo (niños ó adultos) tengan sus escuelas especiales. Las mixtas, ó sea las en que se reunen alumnos de uno y otro sexo, no se hallan tan generalizadas. De asistencia mixta son, sin embargo, en todas partes, como lo son entre nosotros, las escuelas de párvulos (aunque no abundan, las hay para niños ó para niñas solamente) y las de pueblos pobres y de escaso vecindario que no pueden sostener una para cada sexo. Nuestra legislación autoriza (art. 103 de la ley de 1857) «la concurrencia de los niños de ambos sexos en un mismo local», y aun así con la separación debida, y únicamente en las escuelas llamadas incompletas, que sólo pueden establecerse en localidades de dichas condiciones. Muchas de esas escuelas son de las llamadas *ambulantes,* muy generalizadas en el extranjero.

Tal es el criterio que, en general, se sigue en todos los países. Sin embargo, hay algunos en que el principio de la *coeducación* de los dos sexos se lleva más lejos. Por ejemplo: en el reino de Sajonia y en el gran ducado de Hesse (Alemania), las escuelas se han establecido sobre ese mismo principio; en Hungría instituye la ley, al lado de las escuelas elementales, en los pueblos de más de 5.000 habitantes, una escuela primaria superior, á la que concurren niños y niñas, aunque con la separación debida; en Rumania es obligatoria, cuando no tengan otras, una escuela mixta en los pueblos rurales; en Nueva Zelanda, la enseñanza es común para los dos sexos, pues allí se practica con

gran latitud el citado principio de la coeducación; todavía se lleva más lejos este principio en los Estados Unidos de América, donde desde antiguo es sistemáticamente común la escuela para los dos sexos, aun tratándose de alumnos que exceden de los catorce años de edad; en el Brasil se admiten niños hasta los diez años en las escuelas de primer grado de niñas (éstas permanecen en ellas hasta los catorce años de edad). Es de advertir, que las escuelas de asistencia mixta (fijas ó ambulantes) abundan sobremanera en todos los países, como más adelante veremos. También en la República Argentina se halla muy generalizado el sistema de la coeducación: la capital sólo contiene dos ó tres escuelas exclusivamente de niñas; todas las demás son de asistencia mixta.

84. La edad de los escolares sirve de base á otra división fundamental de las escuelas, que según ella, se clasifican en de: *párvulos, infantiles, niños* y *adultos.*

Con denominaciones diversas (*maternales, guardianas, kindergarten ó jardines de niños*) se hallan muy generalizadas en todos los países las escuelas que en España llamamos de párvulos, á las que concurren niños menores de siete años (en algunas partes) ó de seis, como está dispuesto entre nosotros y se practica en muchas otras naciones. En Alemania, donde tuvieron su origen los Jardines de la infancia, abundan mucho los *kindergarten,* que, en su mayoría, son escuelas privadas. En Bélgica y en Holanda están en boga las escuelas guardianas, que generalmente son escuelas subvencionadas: muchas son verdaderos *kindergarten.* En Francia se han conocido las escuelas de párvulos, con la denominación de Salas de asilo, hasta 1881, en que recibieron la de escuelas maternales, con el cual continúan; la ley no preceptúa la obligación de establecerlas, sin embargo de lo cual las reglamenta, y se hallan muy generalizadas; en ellas se reciben niños y niñas de la edad de dos á seis años. Aunque la ley no los hace obligatorios, el gobierno de Austria recomienda el establecimiento de Jardines de niños y de escuelas guardianas; de ambas ins-

tituciones hay un número bastante crecido. Las primeras abundan en Suiza. En el Japón reconoce la ley como una división de las escuelas, las de párvulos ó *kindergarten,* en las que se reciben niños de tres á seis años; la primera se fundó en 1876. Sabido es que en los Estados Unidos de América y en otros países del Nuevo Mundo abundan las escuelas de párvulos (generalmente Jardines de niños). Por último, conviene recordar que, con rarísimas excepciones, las escuelas de párvulos son en todas partes mixtas ó de asistencia común para los dos sexos.

Las escuelas infantiles son una especie de variedad de las de párvulos, con las que es muy frecuente que se confundan: como éstas, son generalmente de asistencia mixta. En donde se las diferencia, se consideran como «el anillo que une la escuela de párvulos á la primaria»: tal es el carácter que tienen en Francia las *clases infantiles,* que han venido á substituir á las *escuelas* de esta denominación, y que, según la ley, forman el grado intermedio entre la escuela maternal y la escuela primaria elemental, no pudiendo existir sino como anejo de una de estas dos categorías de escuelas. En la misma ley (la de 1886) se prescribe, que en dichas clases serán admitidos los niños de uno y otro sexo, desde la edad de cuatro años al menos hasta la de siete á lo más, y recibirán con la educación de la escuela maternal, un comienzo de instrucción elemental; la enseñanza en las clases infantiles se da por maestras. En los países en que existen escuelas infantiles lo son verdaderamente de párvulos; v. gr.: en Italia, donde estas escuelas son de dos clases, que responden á las dos opiniones que allí existen sobre la bondad de ellas: los *asili infantili* (sistema de Ferranti Aporti) y los *kindergarten* (sistema Frœbel). Las *infant schools* inglesas (transportadas por Montesino á España), no son más que escuelas de párvulos del tipo antiguo; además de estas escuelas existen en Inglaterra clases infantiles, habiendo aumentado unas y otras considerablemente, por consecuencia de la ley de 1891, que ha consagrado á ellas subvenciones especiales. En Suecia existen unas *pequeñas escuelas (smaskolor),* que no puede decirse sean de párvulos, pues su objeto es disponer á los niños para que ingresen en la escuela elemental, dándoles durante dos años ciertos conocimientos preparatorios; cosa análoga existe en Dinamarca. Las escuelas infantiles de Hungría (que datan de 1828) son hoy verdaderos Jardines de niños, como lo son en Suiza, en cuya parte occidental abundan. En algunas ciudades de los Estados Unidos de América (Boston, San Luis, Filadelfia y otras) los *kindergarten* públicos tienen el carácter de verdaderas escuelas infantiles (análogo al de las suecas y las clases infantiles de Francia), pues se hallan organizados de manera que sirvan de preparación á la escuela primaria. En la República Argentina, la ley reconoce como la primera de las tres categorías de escuelas por ella establecidas y aparte de los Jardines de niños, allí bastante generalizados, las *escuelas infantiles,* con el carácter de las citadas.

Como de las escuelas de niños y niñas hemos de ocuparnos más adelante, por ser de ellas de las que se ocupa más la legislación de todos los países, considerándolas como la base, el nervio del sistema escolar, prescindiremos aquí de ellas y nos fijaremos en las de adultos.

Están estas escuelas muy generalizadas, pudiendo afirmarse que no hay país que en una ú otra forma no las tenga y se preocupe de mejorarlas y fomentarlas con el carácter de *repetición,* de *perfeccionamiento* ó *complementarias* y aun *supletorias* de la escuela primaria (1). En España apenas van

(1) Para simplificar y evitar repeticiones y también porque á ello obliga la índole del asunto, tratamos aquí de las escuelas y cursos que, como los de repetición, complementarios y de perfeccionamiento, no son lo que entre nosotros es común entender por enseñanza de adultos, pero que tienen por objeto ampliar y revisar la cultura recibida en la escuela primaria por los jóvenes de uno y otro sexo que ya han pasado de la edad escolar. Después de todo, á estos jóvenes están consagradas esas instituciones, con uno ú otro objeto, y en la mayoría de los casos con el de prolongar el período de su enseñanza, con el de retenerlos algun tiempo más en la escuela. No olvidemos que, según nuestra legislación (véase el art. 106 de la ley de 1857 que luego copiamos), la institución de las escuelas ó cursos de adultos no es meramente reparadora, como *supletoria* de la primaria, pues que la esta-

quedando ya escuelas propiamente dichas de adultos, pues lo que existe y á lo que la ley obliga, son clases ó cursos de esa índole en las mismas escuelas de niños. En el tomo precedente hicimos notar la tendencia, á nuestro entender perjudicial, que de algún tiempo acá se ha significado en nuestra legislación á convertir en escuelas de niños las pocas de adultos que tenemos, tendencia que al fin tuvo expresión terminante en un precepto administrativo de fecha reciente (1).

Pero aun tratándose de las clases ó lecciones que enumera la ley, se ha hecho bastante poco, pues puede decirse que á pesar de las que funcionan, los cursos de adultos carecen en España de organización. Los de varones se dan por la noche (unos cinco ó seis meses al año) en las escuelas diurnas ó de niños, y los de mujeres los domingos; de aquí la denominación de *nocturnos* á los primeros y *dominicales* á los segundos. Además de los cursos, clases, escuelas ó como quiera llamárseles, instituídos por virtud del art. 106 de la ley de 1857, y de los que nuevas disposiciones han mandado establecer en los Institutos de segunda enseñanza y las escuelas Normales, según luego veremos, deben tenerse en cuenta los que existen en los cuarteles y penitenciarías para la instrucción de soldados y presos. Abundan también los establecidos por asociaciones particulares y por algunos centros docentes.

Como hemos indicado, en el Extranjero se ocupan más de estas enseñanzas, para las que abundan las escuelas especiales, á las que es frecuente hacer obligatoria la asistencia para los jóvenes que han seguido los cursos de las primarias propiamente dichas. Ya hemos visto (**77**) que en varios Estados de Alemania y en Hungría, están obligados los jóvenes á asistir, desde que termina la edad escolar propiamente dicha, hasta la de quince, diez y seis y aun diez y ocho años, á las escuelas de adultos, llamadas de *repetición, complementarias* y *de perfeccionamiento*, por lo general los domingos; en el gran ducado de Hesse, no citado entonces, todo municipio está obligado á tener una escuela de perfeccionamiento, á la que deben asistir durante tres años los niños que salen de la escuela primaria, que frecuentan hasta los catorce (1). Con igual objeto establece la ley en Rumania la obligación para los municipios rurales de tener una escuela complementaria, á la que deberán asistir los jóvenes que hayan pasado de la edad escolar, una vez por semana. En Suiza, la enseñanza de la escuela elemental es ampliada en la escuela complementaria, que en algunos cantones es obligatoria. Análogo objeto al dicho tienen las escuelas de perfeccionamiento de Suecia y las complementarias de Noruega, á las que concurren jóvenes de catorce á diez y ocho años. Además de escuelas de esta última clase, las hay en Italia nocturnas y dominicales, tal como entendemos en España las de adultos. Desde la ley de 1891 se han desarrollado considerablemente en Inglaterra los cursos de adultos, á lo que han contribuído mucho las subvenciones del Gobierno. En los Estados Unidos de América existen numerosos cursos de noche para los jóvenes que han salido de la escuela primaria y desean aumentar su instrucción ó suplir sus deficiencias. En fin, en Francia la ley reglamenta los cursos de adultos, cuya creación se halla sujeta á las

blece, además de para aquellos cuya instrucción haya sido descuidada, para los que quieran adelantar en conocimientos; y en este espíritu se informan las disposiciones recientes dictadas para fomentar dichos cursos, generalmente encaminados á perfeccionar la cultura de la clase obrera y darle los conocimientos técnicos ó que mejor preparan para las artes y oficios.

(1) La Real orden de 16 de Mayo de 1904, disponiendo que las escuelas de adultos vacantes ó que vacaren se conviertan en elementales de niños. Sobre este extremo, véase el citado tomo VIII, núm. **153**, págs. 288-290.

(1) Los alemanes colocan la escuela de repetición ó de perfeccionamiento al lado de la escuela elemental, con la que está ligada, con el fin, ya dicho, de retener á los jóvenes en la enseñanza, y como á ella sólo asisten los alumnos dos ó tres veces por semana, ordinariamente el domingo, se concilia con el trabajo del taller ó del campo. A las escuelas de repetición asisten jóvenes que han recibido la instrucción elemental y que durante dos ó tres años más van á ellas, de una parte, á repetir lo que han aprendido para penetrarse mejor de ello, y de otra, á adquirir ciertos conocimientos especiales.

mismas formalidades que la de las escuelas primarias públicas; en ellos se da una enseñanza más práctica, más especialmente apropiada á las profesiones, no se reciben alumnos menores de trece años (recuérdese que hasta esta edad se extiende en Francia la obligación escolar), y su sostenimiento corre á cargo de los municipios, que pueden recibir subvenciones del Estado por vía de auxilio, para los cursos de adultos, que son bastante numerosos en la vecina República; no obstante haber disminuído mucho después de 1883, en que llegaron á 30.000, ascienden á 46.868, de los que 30.209 son para hombres y 16.659 para mujeres.

85. Tomando por base los grados de la primera enseñanza (**57** y **59**), los programas de la misma y su aplicación en relación con la índole de las localidades, se hacen nuevas clasificaciones de las escuelas y de las que es la más común y como la principal la que las divide (aparte de las de *párvulos*) en *elementales* y *superiores*, según que las materias que en ellas se den sean las del programa de la enseñanza primaria elemental ó las del de la superior, donde exista esta división, como sucede entre nosotros, y en todo caso, se aplica el segundo calificativo á las escuelas que representan el grado más adelantado y de cultura más intensiva. Las escuelas elementales se subdividen en *completas* é *incompletas* (*rurales* se llama á éstas en casi todos los países), conforme que en ellas se den todas las materias que comprende el programa de la enseñanza elemental ó dejen de darse algunas; representan, pues, las incompletas el mínimo de cultura que es permitido, según la ley, dar en la escuela primaria. Entre nosotros existen las escuelas *ampliadas*, que son las elementales en que se ejercita á los niños en algunas materias más de las determinadas en el programa del grado respectivo: ya hemos dicho (**64**) que estas escuelas, si están toleradas, no se hallan reconocidas por la ley.

La escuela elemental es la representación genuina de la escuela primaria; en todos los países existe y es considerada como la base fundamental de la primera enseñanza; alrededor de ella giran todas las demás escuelas en cuanto

representan grados de esta enseñanza, disminución ó aumento de materias, menor ó mayor desenvolvimiento del contenido de ellas, y menos ó más intensidad en los respectivos ejercicios: es, pues, la elemental como el prototipo de todas las escuelas en esa relación consideradas, así se trate de las de niños como de las de niñas, de las públicas como de las privadas; es la escuela primaria por excelencia. No hay país en que la legislación no la tome como base, punto de partida y norma en la organización de todas las demás, de su sistema escolar, en una palabra.

La escuela incompleta es la misma elemental empequeñecida, en que para facilitar su implantación en los pueblos de escaso vecindario y adaptarla á las necesidades más urgentes de los mismos, se disminuye el número de materias que en términos generales prescribe la ley como propias de ese grado de la enseñanza primaria. Incompletas son las escuelas estatuídas con esos fines por la legislación en todos los países, con los calificativos de *rurales, mixtas, de temporada* y *ambulantes*.

Las escuelas rurales abundan, como es natural, en todos los países y, en general, pueden equipararse á las nuestras llamadas incompletas. Con frecuencia son mixtas, condición debida, no á un sistema pedagógico (el de la coeducación) de que ya hemos tratado (**83**), sino á la falta de recursos, que no permite tener una escuela para cada sexo. Á la misma causa obedecen las escuelas de temporada (las que sólo funcionan una parte del curso) que son *fijas*, por hallarse establecidas en un punto determinado, como las permanentes, ó *ambulantes*, que son aquellas que no tienen residencia fija y el maestro va de una aldea á otra, llevando consigo los útiles necesarios para dar la enseñanza, como sucede en Finlandia, Dinamarca, Suecia, Noruega, Hungría, varios Estados alemanes y la Argentina, en todos cuyos países abundan grandemente estas escuelas. En Rusia se han establecido escuelas ambulantes *en tren*, conteniendo, no sólo la sala de clase, sino también habitación para el maestro y una biblioteca. Es de advertir que en el Imperio moscovita hay

escuelas rurales modelos (de una y de dos clases), que representan un tipo más elevado de las escuelas primarias, y tienen por fin dar á los niños de la población rural una instrucción elemental más completa que la que han adquirido en las otras escuelas primarias rurales. Excusado es decir que las escuelas de temporada (fijas ó ambulantes) pertenecen en todas partes á la categoría de las rurales, y en tal sentido, son incompletas y mixtas. Donde, como sucede en Alemania, abundan las escuelas de más de una clase y un maestro, esto es, las que sólo tienen una y uno, son generalmente rurales.

En cuanto á las escuelas superiores, indicado queda que representan en todas partes el grado más avanzado de la enseñanza primaria, bien porque en ellas se den más enseñanzas que en las elementales, como sucede con las nuestras organizadas según la ley de 1857, bien por la mayor intensidad y extensión con que se enseñen las prescritas para todas las escuelas, como debe ser en España, según el decreto de 26 de Octubre de 1901 (**59** y **68**). En Alemania se distingue la escuela superior de la elemental por su fin y las materias de su programa. Lo mismo puede decirse respecto de Austria y Hungría. También se diferencian en Italia por el número de materias las escuelas superiores (grado superior) de las elementales (grado inferior). En igual caso se hallan las 16 escuelas *rurales superiores* que tiene Suecia esparcidas por los campos, y las escuelas *superiores de campesinos* de Dinamarca, que dimos á conocer en el tomo II de esta obra (V. los *Apéndices*): ambas instituciones tienen por objeto, como las escuelas *rurales modelos* de Rusia, citadas en el párrafo precedente, suministrar á los niños de la clase labriega una cultura que no se les puede dar en las rurales ordinarias. Muy conocidas son las escuelas *primarias superiores* de Francia, en las que al revisarse y ampliarse las materias propias de las elementales, se añaden otras nuevas, en su mayoría de carácter técnico ó profesional (1). Por último, no puede dejar de mencionarse las

(1) No deben confundirse estas escuelas *primarias superiores*, reor-

escuelas primarias superiores (*High schools*) de los Estados Unidos de América, que en las grandes ciudades son á manera de centros de segunda enseñanza, en los que se enseñan más lenguas y más ciencias que en nuestros Institutos, y que aun en las pequeñas ciudades, en las que á veces se hallan unidas á una escuela de gramática (la segunda de las tres categorías en que se dividen las escuelas) (1), respecto de la que representan el grado último ó superior, á manera de los cursos complementarios de enseñanza primaria superior en Francia.

Las indicaciones hechas respecto de los Estados Unidos nos hacen recordar las escuelas *graduadas*, de que con diversos motivos hemos tratado en la presente obra (2). En estas escuelas es donde se resuelve mejor el problema de que desde el principio hasta el fin de los estudios se ejerciten los alumnos en las mismas materias, y que los del grado superior reciban las mismas enseñanzas, con mayores desenvolvimientos todas que las del grado inferior; es decir, que la diferenciación de grados no consiste en el mayor número de materias que se den en las superiores respecto de las inferiores, sino en la mayor extensión é intensidad con que esas materias se desenvuelvan. En los Estados Unidos pueden ser graduadas las escuelas de las tres categorías que hemos visto comprende el sistema escolar, y aun formarlas

ganizadas en 1899, con las escuelas *primarias superiores profesionales*, que tienen su origen en la ley de 11 de Diciembre de 1880. La enseñanza propia de las primeras se da en cursos complementarios anejos á una escuela elemental, ó en escuelas especiales instaladas en locales distintos de las elementales, con dirección propia; sus estudios duran dos cursos, y tres á lo sumo cuando se la considera «de pleno ejercicio». Las segundas tienen caracteres y fines más acentuadamente profesionales, al punto de confundirse con las *manuales de aprendizaje*.

(1) El sistema escolar de los Estados Unidos (ó sistema de las *Common schools*) comprende tres clases de escuelas: *primarias (Primary schools)*, *de gramática (Grammar schools)*, y *superiores (High schools)*; todas pueden ser *graduadas* y *no graduadas ó clasificadas*, y las materias de enseñanza aumentan en ellas según la categoría.

(2) Véase el tomo VIII, núms. **12, 13, 18** y **134**. En el II (segunda edición) nos ocupamos también de las graduadas al dar la clasificación de las escuelas, consideradas desde el punto de vista de las clases y maestros que hay en ellas: núm. **36**, *g*.

con las tres categorías reunidas en un mismo edificio. En casi toda la América latina las escuelas se designan por el grado á que pertenecen: en la República Argentina, las escuelas se clasifican, no comprendiendo los Jardines de niños, en infantiles, elementales y graduadas; en el Brasil, en escuelas primarias de primero y de segundo grado; en el Uruguay, en rurales, y de primero, segundo y tercer grado, y así por este orden en los demás Estados.

Corresponden las escuelas graduadas á lo que en Europa, donde cada vez se generalizan más, se dice escuelas de más de un maestro ó de una clase (*polididáctica*, en oposición á la *monodidáctica, unitaria* ó de una sola clase). La legislación escolar de casi todos los países (Alemania—donde lo son hasta de nueve grados, — Austria-Hungría, Bélgica, Francia, Italia, etc., etc.), se ocupa de las escuelas de más de un maestro, que en lo general son verdaderas escuelas graduadas. En España son ó deben serlo, todas las anejas á las Normales de Maestros y de Maestras, según se dispone en el Real decreto de 23 de Septiembre de 1898; en favor de ellas se hace una activa propaganda, como ya dijimos en el lugar citado del tomo II, resultado de la cual son los trabajos que para establecerlas se realizan en varias poblaciones, y las ya creadas por el Ayuntamiento de Cartagena y en Madrid, por ejemplo.

86. Consideradas desde el punto de vista de la cultura que en ellas reciben los niños, se hace de las Escuelas primarias una clasificación que siempre ha tenido, y hoy tiene más, mucha importancia. Nos referimos á la división que resulta según que en ellas se dé ó no religión, se enseñe la correspondiente á más de un culto, ó la forma en que se haga: cuando en la escuela no se da religión alguna positiva, se dice *laica;* cuando en ella se impone la de un culto determinado á todos los alumnos, se llama *confesional*, y, en fin, se denomina *neutra* cuando en ella se enseña la religión, bien por los mismos maestros, bien por los respectivos sacerdotes, la de varios cultos, ora en las clases, bien fuera de ellas en horas especiales.

En tal concepto, la escuela primaria española, si bien en cuanto al personal llamado á servirla es laica (problema que se resolvió aquí mucho antes que en otros pueblos), por lo que respecta á la enseñanza religiosa que debe darse (la de la Iglesia católica) y á la intervención que en ella se concede al clero por las disposiciones vigentes, es completamente confesional. Veamos lo que sucede en el extranjero:

Los países en cuyos programas figura como obligatoria la enseñanza religiosa (**69**), son: Alemania, Bélgica, Dinamarca, Ecuador, Estados balkánicos, Finlandia, Noruega, Perú, Suecia, Rusia y el Uruguay. Aun en estos países gana, en general, terreno el laicismo y la tendencia á emancipar la escuela de la Iglesia: en Prusia, en Sajonia, en Baden y en Baviera, por ejemplo, se ha cercenado mucho la inspección escolar al clero, que antes la desempeñaba casi exclusivamente, encargándose de ella el Estado, que la ejerce por funcionarios laicos; la de la Iglesia se limita, como sucede en Prusia y en Finlandia, á la enseñanza religiosa; otro tanto sucede en Austria. En Bélgica, la ley de 15 de Septiembre de 1895 hace obligatoria la enseñanza religiosa (antes no lo era), á la que se dedica media hora diaria, dándose por los ministros del culto ó bajo su vigilancia. En Suecia, Noruega y Dinamarca, la inspección de las escuelas se halla confiada al clero por completo, el cual tiene una gran participación en las Juntas escolares. Como en estos Estados, tiene carácter confesional la escuela pública en los de los Balkanes. En Rusia, las escuelas parroquiales, cuyo número es considerable, tienen por fin «fortificar la fe en el pueblo» y están colocadas bajo la autoridad directa del Santo Sínodo; las que dependen del Ministerio de Instrucción pública no son confesionales, aunque en ellas se dé enseñanza religiosa. Por último, para no multiplicar las citas, en el Uruguay es obligatoria en las escuelas oficiales la enseñanza de la religión católica, pero con excepción de los alumnos cuyos padres pidan que no se les dé.

Los países en cuyos programas escolares no figura como obligatoria la enseñanza religiosa, son: Argentina, Brasil,

Canadá, Estados Unidos de América, Francia, Hungría, Inglaterra, Italia, Japón, Méjico, Nueva Gales, Nueva Zelandia (Oceanía) y Salvador. En la República Argentina los sacerdotes de los diferentes cultos pueden dar en las escuelas públicas la enseñanza religiosa, previa autorización de las respectivas juntas escolares y á condición de que reunan quince alumnos por lo menos. En las provincias de Ontario y Manitoba (Canadá), la escuela no debe ser sectaria, es decir, no enseñar dogma particular alguno, pero está permitido la oración dominical y la lectura de la Biblia por el maestro; en la provincia de Québec, el Consejo de Instrucción pública se divide en dos secciones, una de católicos y otra de protestantes, cada una de ellas encargada de las escuelas de su confesión. En los Estados Unidos de América, el principio legal es el de la neutralidad (antes eran confesionales); sin embargo, se autoriza en algunas escuelas la oración dominical y la lectura de la Biblia sin comentarios; el clero católico sostiene escuelas confesionales bajo un sistema análogo al de Ontario. Respecto de Francia, no hay para qué decir que la escuela oficial es enteramente laica. En cuanto á Inglaterra, ya hemos visto (**82**), que las escuelas voluntarias no pueden recibir subvenciones (convertirse en adoptadas), sino á condición de respetar la libertad de conciencia de los niños, dando la enseñanza religiosa antes ó después de las clases. En las oficiales (las de los *Board schools*), dicha enseñanza se da sin carácter confesional alguno; se inspiran en el espíritu cristiano, admitiéndose la lectura de la Biblia por el maestro: algunos distritos han adoptado el sistema de la neutralidad completa. Aunque en Italia no es obligatoria la enseñanza religiosa en las escuelas públicas, el Reglamento de 9 de Octubre de 1895 autoriza á los municipios para que se dé á los alumnos cuyos padres lo deseen. En Nueva Gales y Nueva Zelandia (Oceanía), la enseñanza religiosa no es obligatoria; pero las Juntas pueden autorizarla para que se dé en las escuelas fuera de las horas de clase: en el primero de dichos países se han suprimido las subvenciones á las escuelas confesionales, y

en Victoria, con ser la escuela laica, se terminan las clases más pronto, dos veces por semana, para que los ministros de los diferentes cultos den á los alumnos enseñanza religiosa, lo que equivale á la neutralidad.

De intento hemos dejado para este lugar tratar de Suiza á propósito del carácter religioso de la escuela. La autonomía de que gozan los diferentes Cantones que componen la Federación Helvética, es causa de que á ese, como á otros respectos, la legislación y las prácticas escolares varíen mucho de unos á otros Cantones. La tendencia dominante, la que sigue la mayoría, es la de que debiendo ser la escuela primaria una escuela de ciudadanos, debe asegurársele su entera independencia de la Iglesia, hacerla laica ó neutral para que sea un hecho el principio sentado en el art. 49 de la Constitución federal, según el cual, «la libertad de conciencia y de creencia es inviolable». Este principio no se practica en todos los Cantones, como puede verse en las notas siguientes, en las que se hallarán preceptos muy dignos de tenerse en cuenta, por la manera como en ellos se soluciona el conflicto que en la escuela de nuestro tiempo ofrece en otros países la enseñanza religiosa:

Cantones de: *Zurich*. Se consigna en el programa la enseñanza religiosa como obligatoria, pero es facultativa para los alumnos; la deben dar los curas, pero en ciertos casos puede hacerlo el maestro. *Berna*. El maestro está encargado de la enseñanza religiosa histórica, quedando reservada la dogmática á las autoridades eclesiásticas. *Lucerna*. Los maestros dan la enseñanza religiosa (Catecismo), según las direcciones del eclesiástico, pero les está prohibido atentar contra las creencias de sus alumnos, bajo pena de separación. *Uri*. La enseñanza del catecismo la da el maestro bajo la dirección del cura. *Schwytz*. La enseñanza religiosa es obligatoria: los maestros deben ser católicos y presentar un certificado de conducta librado por la autoridad eclesiastica. *Unterwalden*. Es obligatoria la historia bíblica, la cual debe ser tratada con la lectura; pero el libro de lectura es facultativo. *Unterwalden-le-Bas*. Es obligatoria la enseñanza religiosa católica, y el maestro debe tener una educación católica y acompañar á los alumnos, como en Schwytz, á los actos religiosos. *Glaris*. La enseñanza debe recaer sobre lecciones de moral y evitar todo carácter confesional. *Zug*. La educación debe ser conforme al espíritu de la iglesia católica; la enseñanza religiosa la dan

los curas, y los maestros han de ser católicos. *Friburgo.* La religión y la historia sagrada son obligatorias y las escuelas confesionales pueden tener carácter de públicas. *Soleure.* El maestro da una enseñanza religiosa basada en la moral cristiana, de manera que puedan seguirla los niños de todos los cultos; la enseñanza dogmática la da el eclesiástico al final de las clases, y es facultativa. *Bâle-Ville.* La enseñanza religiosa es facultativa; al tratarse de la revisión de un manual para la enseñanza bíblica, la Comisión superior decidió que no tenía para qué ocuparse de ello. *Bâle-Campagne.* La iglesia da la enseñanza dogmática y el maestro una enseñanza religiosa no confesional; la primera no es obligatoria. *Schaffouse.* Á petición de sus padres, pueden ser dispensados los niños de la enseñanza religiosa. *Saint-Gall.* Las escuelas deben ser separadas por religiones, y los maestros son elegidos sin tener en cuenta la confesión á que pertenecen. *Grisones.* La enseñanza religiosa debe darse despojada de todo espíritu confesional y dogmático, y las escuelas confesionales sólo pueden ser toleradas á condición de que respondan á las prescripciones en vigor en las públicas. *Thurgovia.* Consiste la enseñanza religiosa en recitados bíblicos, ejercicios de memoria, poesías religiosas, todo sin espíritu confesional; para la enseñanza de esta clase, se deja libre medio día á la semana. *Vaud.* La enseñanza religiosa se da según el catecismo católico. La da, bajo la vigilancia del pastor, el maestro, que debe pertenecer á la iglesia nacional; no se puede enseñar otra religión que la nacional, pero se dispensa de ella á los alumnos cuyos padres lo soliciten. *Valais.* La enseñanza religiosa (catecismo diocesano é historia sagrada) la da el maestro bajo la vigilancia de la Iglesia; cuando todos los alumnos son católicos, siguen la enseñanza religiosa, á menos que sus padres pidan otra cosa, y cuando la escuela contiene niños pertenecientes á un culto disidente, éstos no presencian dicha enseñanza, que en todo caso debe darse al principio ó al fin del día escolar. *Neuchâtel.* La enseñanza religiosa es completamente distinta del programa de la escuela, en el que no figura; los padres deben proveer á esta enseñanza y los locales de la escuela están abiertos á todos los cultos fuera de las horas de clase. *Ginebra.* La enseñanza religiosa es facultativa y se da por los ministros de los cultos.

87. Las condiciones psicofisiológicas de los niños ha originado otro orden de escuelas consideradas como *especiales*, no porque no lo sean de primera enseñanza, sino por las circunstancias de anormalidad, ya del orden físico, ora del psíquico ó de ambos á la vez que concurren en los individuos que han de frecuentarlas. Siendo de índole muy diversa esas anormalidades, son también varias las categorías de escuelas á ellas destinadas.

Las primeras que se presentan á nuestra consideración, porque son las que desde más antiguo existen en todos los países (raro es el que no las tiene en mayor ó menor escala), son las destinadas á *sordomudos* y á *ciegos:* generalmente son colegios, y su enseñanza abraza la profesional de artes y oficios, música para los ciegos, y aun la que prepara para el Profesorado de la respectiva clase de desgraciados. Es común también que se eduquen en una misma escuela ó colegio, si bien con la obligada separación, ciegos y sordomudos. Así sucede en España, donde falta todavía bastante que hacer en punto á esa clase de anormales; como en el número siguiente veremos, la legislación se ocupa poco de ellos.

La creación de instituciones para las demás clases de anormales (idiotas, imbéciles, cretinos y epilécticos; atrasados, débiles ó deficientes de inteligencia; viciosos y criminales), es de fecha relativamente moderna. De ellas no se ha ocupado hasta ahora nuestra legislación escolar, no obstante el ejemplo que desde hace algunos años ofrece la de otros países, en que con unas ú otras denominaciones abundan esas instituciones, que unas veces son clases llamadas *auxiliares* anejas á las escuelas primarias comunes (*Hilfsklassen*, que dicen los alemanes) y otras escuelas (*Hilfschulen*) especiales y autónomas. De unas y otras funcionan en número relativamente considerable en Alemania, Italia y Bélgica. En Inglaterra abundan las escuelas de anormales, entre las que deben contarse las *Industrial Schools* y las *Day Industrial Schools*, que además del carácter que revela su nombre, lo tienen de centros correccionales. En Austria y Rusia existen varias escuelas para los niños retrasados. Para esta y otras clases de anormales las hay en Austria, Rusia, Suecia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Suiza, Francia (1), Australia, el Japón, y en número prodigioso y con

(1) El Ministro de Instrucción pública de Francia ha expedido un Decreto (4 de Octubre de 1904) instituyendo una Comisión encargada de estudiar las condiciones en que podrán aplicarse á los niños anor-

excelente organización, en los Estados Unidos de América, donde hay más de 200 encargados de proporcionar educación á los anormales. En Mannheim (Alemania) se ensaya actualmente, merced á la iniciativa de dos funcionarios de la enseñanza (un Inspector y un Médico de escuelas) una institución, hacia la que se han despertado grandes simpatías en el mundo pedagógico, y mediante la cual los niños anormales no pasan la vida escolar completamente separados de los normales por una ingeniosa combinación de la escuela ordinaria, unas clases especiales (*Sonderklässen*) y las clases auxiliares (*Hilfsklassen*) ya dichas (1).

88. El número de las escuelas de cada clase que debe haber en las diversas localidades de España, se halla regulado por los siguientes artículos de la Ley de 1857, apenas modificados hasta el presente:

Art. 100. En todo pueblo de 500 almas habrá necesariamente una escuela pública elemental de niños y otra, aunque sea incompleta, de niñas.

Las incompletas de niños sólo se consentirán en pueblos de menor vecindario.

Art. 101. En los pueblos que lleguen á 2.000 almas habrá dos escuelas completas de niños y otras dos de niñas.

En los que tengan 4.000 almas habrá tres, y así sucesivamente, aumentándose una escuela de cada sexo por cada 2.000 habitantes, y contándose en este número las escuelas privadas; pero la tercera parte, á lo menos, será siempre de escuelas públicas.

Art. 102. Los pueblos que no lleguen á 500 habitantes deberán reunirse á otros inmediatos para formar juntos un distrito donde se establezca escuela elemental completa, siempre que la naturaleza del

---

males de ambos sexos (ciegos, sordomudos, atrasados, etc.) los preceptos de la ley sobre enseñanza obligatoria.

(1) Se ha puesto sobre el tapete (principalmente en el primer Congreso internacional de Higiene escolar celebrado en Nuremberg, Alemania, el mes de Abril de 1904) la cuestión de si los niños anormales deben ó no educarse conjuntamente con los normales, sosteniendo unos que los anormales son un embarazo para la marcha de la escuela primaria ordinaria, y otros, por el contrario, que el régimen de la separación es perjudial para los mismos á quienes con él se pretende favorecer (los anormales). En la institución de Mannheim se persigue una solución armónica, mediante la que se pretende alejar los inconvenientes de los dos extremos planteados en el Congreso de Nuremberg.

terreno permita á los niños concurrir á ella cómodamente (1); en otro

---

(1) La Ley municipal vigente, determina la manera de formar estos distritos escolares. «Los Ayuntamientos, dice su art. 81, pueden formar entre sí y con los inmediatos asociaciones y comunidades para la construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y *otros objetos de su exclusivo interés*. Estas comunidades se regirán por una Junta compuesta de un delegado por cada Ayuntamiento, presidida por un Vocal que la Junta elija».

Este precepto de la mancomunidad aplicado á la primera enseñanza ha sido desenvuelto por Real orden del Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes, fecha 10 de Noviembre de 1904, cuya parte dispositiva dice así:

1.° Las comunidades de Ayuntamientos limítrofes para fines de instrucción tendrán por objeto el sostenimiento común de una ó más escuelas en un distrito escolar formado por dos ó más grupos de población correspondientes á los Ayuntamientos mancomunados.

2.° Las comunidades de Ayuntamientos limítrofes para fines de instrucción tienen carácter voluntario; pero, una vez aprobado el pacto de comunidad, tendrá éste que respetarse y cumplirse mientras la escuela ó escuelas del distrito ó distritos á que afecte no se halle vacante, entendiéndose por la tácita el mantenimiento del pacto con todas sus consecuencias, siempre que no se avise la denuncia ó desistimiento del mismo por cualquiera de los Ayuntamientos mancomunados á la Subsecretaría del Ministerio, al Rectorado y á la Junta provincial antes de que se proceda al anuncio de la provisión en propiedad de ellas por oposición ó concurso.

3.° Dichas comunidades serán aprobadas por medio de Real orden del Ministerio de Instrucción pública, previa la formación de un expediente, en el que se harán constar: las certificaciones de los acuerdos tomados, las ventajas que para la enseñanza han de resultar de tales acuerdos, las economías, si las hay, que por ellos pueden obtenerse, la parte que cada Ayuntamiento ha de satisfacer, la distancia exacta que separa los grupos de población que han de formar el distrito escolar del núcleo en que radiquen las escuelas, el número de habitantes que tiene cada uno de dichos grupos y la declaración de no haber obstáculos permanentes, como rías, barrancos, etc., que impiden la asistencia de los niños de dichos grupos á las escuelas establecidas ó que se establezcan, acompañando un plano ó croquis del territorio que comprenda el distrito, siempre que parezca conveniente para mayor esclarecimiento; el expediente será informado por el Inspector y la Junta provincial y remitido al Ministerio.

4.° Las comunidades de Ayuntamientos para fines de instrucción se regirán por una Junta especial de delegados de los Municipios mancomunados, que deberá atenerse á la Real orden de aprobación de la mancomunidad y á la legislación de Instrucción pública.

5.° El Ministerio, en vista de lo que resulte del expediente, y recogido si es preciso el informe del Instituto Geográfico y Estadístico, dictará la resolución que estime procedente, aprobando la mancomunidad, fijando la categoría de las escuelas y la forma de su provisión, señalando los límites del distrito escolar y determinando la cantidad con que cada Municipio ha de contribuir á sufragar los gastos de personal, casa y material, pudiendo las retribuciones ser convenidas directamente con los maestros ó satisfechas por los niños pudientes.

caso, cada pueblo establecerá una escuela incompleta, y si aun esto no fuera posible, la tendrá por temporada.

Las escuelas incompletas y las de temporada se desempeñarán por adjuntos ó pasantes.

Art. 103. Únicamente en las escuelas incompletas se permitirá la concurrencia de los niños de ambos sexos en un mismo local, y aun así con la separación debida.

Art. 104. En las capitales de provincia y poblaciones que lleguen á 10.000 almas, una de las escuelas públicas deberá ser superior.

Los Ayuntamientos podrán establecerla también en pueblos de menor vecindario, sin perjuicio de sostener la elemental.

Art. 105. El Gobierno cuidará de que, por lo menos en las capitales de provincia, y pueblos que lleguen á 10.000 almas, se establezcan además escuelas de párvulos.

Art. 106. Igualmente fomentará el establecimiento de lecciones de noche ó de domingo para los adultos cuya instrucción haya sido descuidada, ó que quieran adelantar en conocimientos.

Art. 107. En los pueblos que lleguen á 10.000 almas habrá precisamente una de estas enseñanzas, y además una clase de Dibujo lineal y de adorno, con aplicación á las Artes mecánicas.

Art. 108. Promoverá asimismo el Gobierno las enseñanzas para los sordomudos y ciegos, procurando que haya por lo menos una escuela de esta clase en cada distrito universitario, y que en las públicas de niños se atienda, en cuanto sea posible, á la educación de aquellos desgraciados.

Conviene tener en cuenta que la ley, en los artículos copiados, sólo ha querido determinar el mínimo de las escuelas de cada clase y grado que debe haber, pues siempre ha reconocido á las corporaciones populares (varias disposiciones dan testimonio de ello), el derecho de crear escuelas, aunque excedan del número prescrito, con el carácter de *voluntarias*, que es el que tienen muchas de las de párvulos hoy existentes (las establecidas en poblaciones que no son capitales de provincia ni llegan á 10.000 almas) y el que las reconoce el Real decreto de 4 de Julio de 1884, que es el vigente respecto á la materia.

En cuanto á las escuelas de adultos (las clases establecidas en las primarias diurnas), por diferentes disposiciones se ha procurado fomentarlas. En el Reglamento orgánico de primera enseñanza de 6 de Julio de 1900, se dispuso (artículo 84) que «en toda localidad donde haya escuelas completas, los maestros que las desempeñen quedarán obligados á dar clase nocturna para enseñanza de adultos»; lo vigente es lo preceptuado en el Real decreto de 26 de Octubre de 1901, en los siguientes artículos:

Art. 15. En toda escuela regida por maestro habrá una clase nocturna para adultos, excepto en aquellas localidades donde existan más de dos de estos centros de enseñanza, en cuyo caso la Junta provincial de instrucción pública determinará el número de clases nocturnas que han de establecerse y la forma en que los maestros han de turnar en el desempeño de esta obligación.

Art. 16. En las escuelas regidas por maestras se procurará establecer una clase dominical para adultas, con propósito análogo al de las clases de adultos determinadas en el artículo anterior.

89. Conocidos los preceptos que determinan el número de escuelas primarias que debe haber en España, precisa tener en cuenta dos factores que contribuyen á regular el de las públicas, á saber: *el censo de población* y *el número y las condiciones de las escuelas privadas*. Veamos, pues, lo que acerca de ambos se preceptúa en nuestra legislación escolar.

a) *El censo de población.*—Se toma como base en lo referente al número y clase de escuelas que, según los anteriores preceptos, debe sostener cada pueblo, su creación, supresión, variación de categoría, etc., así como para regular la dotación de los maestros y otros asuntos que se basen en la población; por lo que de presente nos ocupa, hay que tener en cuenta el censo para el cumplimiento de los artículos del 100 al 108 de la ley de 1857, arriba copiados, y las disposiciones dictadas para su ejecución, como, por ejemplo, la Real orden de 18 de Octubre de 1859. La publicación, pues, de un nuevo censo de población origina siempre creación, supresión y variación en la categoría ó clase de las escuelas de algunas localidades y, consiguientemente, en los haberes del personal y material respectivos.

Pero para que esto tenga lugar, para que el censo de población cause estado para los efectos de los referidos artículos, precisa que sea formado por el centro encargado

de ello, que lo es la Dirección general del Instituto Geográfico y Estadístico, y que se declaren oficiales sus resultados, lo que tiene que hacerse por Real decreto que expide la Presidencia del Consejo de Ministros.

Por último, debe tenerse en cuenta que para la aplicación de los resultados del censo á los casos indicados, debe rebajarse del total de habitantes que resulten en cada localidad, la población militar, la asilada y la penal; así se ha declarado por varias Reales órdenes, entre ellas las de 5 de Agosto de 1882 y 24 de Octubre de 1884 (1).

b) Número y condiciones de las escuelas privadas. — Según se deduce del contexto del párrafo segundo del art. 101 de la ley de 1857, las escuelas privadas que existan en cada localidad podrán computarse en el número de las que según dicho artículo deben existir en la misma, con arreglo á su población, siempre que la tercera parte, por lo menos, sean públicas. Este es otro dato que precisa tener en cuenta para obligar á los Ayuntamientos á sostener las escuelas públicas que les corresponda tener. Pero como el precepto de la ley, tomado en absoluto y sin desenvolver, pudiera prestarse á abusos, la Administración se ha creído en el caso, para aplicarlo sin que de ello resulte falseado ó incumplimentado, ni que á su amparo puedan los Ayuntamientos eludir la obligación de sostener las escuelas que la ley quiere que haya en cada localidad, de determinar las condiciones que deben reunir las escuelas privadas para que puedan contarse en el número de las públicas. Á esto responde la Real orden de 27 de Abril de 1882 vigente (así se ha declarado por otra de 12 de Noviembre de 1888), dictada después de oído el Consejo de Instrucción pública, y cuya parte dispositiva dice así:

1.ª Que dichas escuelas (las privadas que trate de computarse como públicas) hayan sido establecidas con dos años de anterioridad por lo

(1) El censo de población vigente al escribirse esto (1904) es el formado con arreglo al empadronamiento hecho en 31 de Diciembre de 1900, y declarado oficial por Real decreto de 25 de Abril de 1902.

menos á la fecha en que el Ayuntamiento solicite que se computen en el número de las que deba sostener.

2.ª Que sus maestros ó maestras posean el título profesional correspondiente al grado de la escuela.

3.ª Que, á juicio del inspector de primera enseñanza, nada resulte en contra de las reglas de moralidad é higiene que son propias de estas escuelas, y que el material y los demás medios de enseñanza sean los que corresponden á las mismas.

4.ª Que sus directores ó maestros consientan en que sean visitadas como las públicas por los inspectores, para apreciar los resultados que obtuvieran los alumnos de la enseñanza, dejando de ser tenidas en el expresado concepto si aquéllos, en el uso del derecho que les asiste con arreglo al Decreto-ley de 14 de Octubre de 1868 y al de 29 de Julio de 1874, retirasen el expresado consentimiento y exigieran que la inspección oficial se limitase á la moral é higiene (1).

90. Preceptos análogos á los nuestros rigen en los demás países para regular el número de las escuelas que debe haber, siendo en todos invariablemente el punto de partida la entidad Municipio, que deberá tenerlas en el número suficiente para que cuantos niños existan en él y se hallen comprendidos en la edad escolar, puedan asistir con cierta comodidad á una escuela. Al efecto, en todo Municipio habrá por lo menos una escuela; donde la población sea de cierto número de habitantes, varias en relación con éstos, y cuando esté muy diseminada, las aldeas, caseríos y pueblos que no constituyan Ayuntamiento y se hallen lejos del pueblo en que éste radique, se unirán formando lo que se llama *distrito escolar,* y tendrán su escuela. Cuando esto no basta, se recurre á la escuela *ambulante.* Y siempre que se trate de poblaciones pobres y de escaso vecindario, para facilitar la instrucción de los niños se acude al expediente de las escuelas baratas, esto es, á las *rurales, incompletas, mixtas* y de *temporada;* el caso es que haya escuela y que los niños la puedan frecuentar sin riesgo y sin andar mucho. Así se procura difundir la enseñanza primaria en to-

(1) Estas condiciones han sido reforzadas en sentido restrictivo por el Real decreto de 1.º de Julio de 1902, y Reales órdenes aclaratorias de 10 y 22 de Septiembre del mismo año.

das partes: llevando la escuela á dondequiera que hay varios niños en edad de frecuentarla, pues es aspiración de los diversos países que todos los niños reciban la cultura elemental más indispensable al hombre.

En confirmación de cuanto acabamos de decir, he aquí algunos preceptos que regulan la materia que nos ocupa en distintos países.

Alemania. — En el reino de Prusia, la Constitución consigna la obligación que tienen los Municipios de sostener las escuelas necesarias, ya sean de un maestro (que en general, son rurales), ya de varios. Igual precepto existe en el reino de Sajonia: cada Municipio está obligado á crear una ó varias escuelas, según las necesidades de su población, ó puede reunirse con otros, y constituir lo que se llama «Municipio escolar», que no debe confundirse con el político; estas circunscripciones deben ser limitadas, y su radio no exceder de media milla: las escuelas públicas son casi todas mixtas. En el Gran Ducado de Hesse, además de sostener las escuelas primarias propiamente dichas á que la población obliga, deben los Municipios sostener una escuela de perfeccionamiento; tienen además libertad para crear otras de mayor categoría que las elementales, sin llegar al nivel de las superiores: tales son las llamadas *medias* y *progresivas;* como en Sajonia, las escuelas están establecidas sobre el principio de la coeducación de los sexos. En Baviera todo Municipio debe sostener una escuela primaria, ó varias, si es necesario. Lo mismo en Wurtenberg, donde son obligatorias las complementarias para los jóvenes, y facultativas para las muchachas. Además de las escuelas primarias elementales, abundan en Alemania las de párvulos ó Jardines de niños (*Kindergarten*), y las superiores y de repaso, complementarias ó de perfeccionamiento, que con frecuencia son obligatorias.

Austria-Hungría. — En Austria todo Municipio está obligado á sostener una escuela primaria general (*Volksschulen*) allí donde en un radio de una hora de camino haya 40 niños de la edad escolar, añadiendo otra ó un maestro si el

número de esos excede de 80, y otro maestro adjunto (auxiliar) por cada excedente de 80 niños; la legislación provincial regula el establecimiento de las demás escuelas, sobre todo de las *Bürgerschulen,* que son escuelas de tres clases y de orden superior á las anteriores (que según los casos, tienen de una á ocho clases), de las que son como el grado más elevado. En Hungría todo Municipio debe sostener una escuela primaria elemental, y además, en las poblaciones de más de 5.000 habitantes, una superior, al lado de la cual puede establecer una escuela burguesa, que es una variación de ésta, que se corresponde con la Bürgerschulen de Austria; abundan en Hungría las escuelas infantiles, que son verdaderos Kindergarten.

Bélgica. Cada municipio debe tener por lo menos una escuela pública (comunal), salvo que sea dispensado de ello por Real decreto; pero esta excepción no puede acordarse si 20 padres de familia se oponen. Las escuelas públicas puden ser substituídas por adoptadas (las privadas que reciben subvención, se someten á la inspección oficial y se hallan organizadas como las comunales). Los municipios están autorizados para crear y organizar á voluntad escuelas guardianas (de párvulos, generalmente *Kindergarten)* y de adultos; unas y otras las hay en bastante número.

Estados del Norte de Europa. En Suecia cada Municipio urbano y cada parroquia rural debe tener al menos una escuela primaria; en las localidades alejadas de la cabeza del distrito, debe haber una escuela inferior, cuyo maestro puede carecer de título; en las otras es necesario que lo tenga expedido por una normal del Estado; hay además las *pequeñas escuelas* (infantiles) en que los párvulos reciben ciertos conocimientos preparatorios, y escuelas superiores. Análogos preceptos rigen en Noruega y Dinamarca, donde existen las mismas clases de escuelas: en el primero de estos países los Municipios rurales se dividen en circunscripciones, cada una de las cuales debe tener su escuela, y en el segundo, hay las escuelas preparatorias *(forskoler)* destinadas á los niños de siete á diez años. Es de advertir

que en los Estados de que tratamos las escuelas primarias propiamente dichas, se dividen en *fijas* y *ambulantes*, y que estas últimas abundan, sobre todo en Suecia, donde como en los otros dos países, son muy frecuentes las de más de un maestro ó clase.

Francia. La ley impone á todos los Ayuntamientos la obligacion de sostener una escuela primaria pública; si el Municipio ó la reunión de varios tiene ó excede de 500 habitantes, deberá sostener una para niños y otra para niñas. Las escuelas maternales (de párvulos) no son obligatorias, pero los Municipios deben sufragar en parte los gastos de las legalmente creadas en las localidades de 1.200 habitantes de poblacion aglomerada; preceptos análogos rigen para las clases infantiles. Las escuelas primarias obligatorias han de ser públicas, pero pueden reunirse varios pueblos para sostener una. Es obligatoria la escuela de aldea, siempre que diste 3 kilómetros de la ordinaria y reuna de 6 á 13 niños. Las escuelas superiores las crea y sostiene el Estado. Los Consejos de Instrucción primaria departamentales determinan el número, naturaleza y situación de las escuelas que debe haber en las diversas localidades.

Italia. Las escuelas elementales del grado inferior son obligatorias en todos los Municipios, una para cada sexo, y donde la población no llega á 800 habitantes, una de asistencia mixta. Las del grado superior lo son para las poblaciones de más de 4.000 habitantes y para las que, cualquiera que sea el número de éstos, tengan escuela para la enseñanza secundaria ó normal. Las escuelas obligatorias aumentan en razón del censo de población.

Países no europeos. En el Japón están obligadas las respectivas entidades administrativas á sostener en cada localidad el número suficiente de escuelas; las de párvulos *(Kindergarten)* no son obligatorias. Son interesantes de conocer los preceptos que rigen acerca de la materia en la Australia Occidental: en toda localidad en que pueda garantirse la presencia de 15 niños de diez á diez y seis años, debe haber una escuela, por lo menos; si existe ese número

de niños en un radio de tres millas sin que se pueda garantir su asiduidad, se abrirá una escuela provisional; además, en los campos, donde la población se halla muy diseminada, debe crearse una escuela de medio tiempo cuando existan 20 niños al menos de edad escolar en un radio de 10 millas: un mismo maestro se encarga de dos de estas escuelas; en fin, en las campiñas, donde la población está todavía más diseminada, los colonos pueden tener una escuela ambulante y recibir para ella una subvención del Gobierno. En la provincia de Quebec (Canadá) cada municipalidad, ciudad, villa ó pueblo, debe tener una ó varias escuelas públicas; por regla general, los Municipios se dividen en distritos escolares que no exceden de cinco millas en redondo; para formarse estos distritos deben tener por lo menos 30 niños de cinco á diez y seis años, y en ciertos casos pueden reunirse dos ó más para sostener una escuela. Preceptos análogos rigen en la provincia de Ontario, del mismo Canadá. En la Argentina la escuela no debe estar situada á una distancia mayor de 1 kilómetro en las ciudades, y de 5 en los territorios y colonias. La legislación del Uruguay establece que la haya del grado inferior, por lo menos, en las poblaciones donde puedan reunirse 50 niños comprendidos en la edad escolar.

II

CREACIÓN É INSTALACIÓN DE LAS ESUUELAS

91. Quiénes pueden, según nuestra legislación, crear escuelas de primera enseñanza y requisitos necesarios al efecto.— 92. Indicaciones de lo que al mismo respecto se preceptúa en las legislaciones escolares extranjeras.— 93. Preceptos de la nuestra tocante á la creación, variación de categoria, supresión, reducción, instalación, traslación á otros edificios y empleo de las escuelas públicas, obligatorias y voluntarias. — 94. Condiciones higiénico-pedagógicas de los edificios de estas escuelas; lo que debe hacerse para fomentar la construcción de buenos edificios escolares. — 95. De las construcciones de estos edificios en el extranjero; un ejemplo que imitar: esfuerzos hechos y progresos realizados en Francia respecto de dichas construcciones.

91. Después de lo dicho en los números precedentes, interesa examinar una cuestión que tiene verdadera impor-

tancia: la de saber quiénes pueden crear y sostener escuelas de primera enseñanza.

La ley de 1857, en su art. 149, autorizaba á todo el que tuviese veinte años cumplidos de edad y título para ejercer el Magisterio de primera enseñanza, para establecer y dirigir una escuela particular de esta clase, según lo que determinen los Reglamentos. Este precepto rigió hasta la Revolución de Septiembre de 1868, en que se introdujo en la legislación de Instrucción pública el principio de la libertad de enseñanza, por los Decretos-leyes de 14 y 21 de Octubre de dicho año, en los cuales se declara lo siguiente:

La enseñanza es libre en todos sus grados y cualquiera que sea su clase. Todos los españoles quedan autorizados para fundar establecimientos de enseñanza.

La enseñanza primaria es libre. Todos los españoles podrán ejercerla y establecer y dirigir escuelas sin necesidad de título ni autorización previa.

Esta libertad quedó sancionada por el Decreto-ley de 29 de Julio de 1874, sin más limitación que la de someterse las escuelas privadas á la inspección del Gobierno en lo concerniente á la moral y á la parte higiénica, y al derecho de éste para corregir las faltas que en esta materia se cometan.

Como ya hemos visto (**47**). la Constitución vigente del Estado sanciona á su vez los principios expuestos, por su artículo 12 (párrafo segundo), según el cual, «todo español podrá fundar y sostener establecimientos de instrucción ó de educación con arreglo á las leyes».

Para no citar más preceptos, nos fijaremos en la Real orden expedida en 7 de Noviembre de 1904 por el Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes, por la que se da la interpretación de ese artículo constitucional en la siguiente forma:

Vista la consulta elevada por el Rectorado de Sevilla acerca de la interpretación que debe darse al Real decreto de 1.º de Julio de 1902, por dudar el Vicecónsul de Francia en Córdoba si cuatro señoritas francesas á quienes se ha autorizado para ejercer su profesión en España

estarán por tal autorización, exentas del requisito de la nacionalidad española que se exige en el Real decreto citado, preguntando «si es »bastante ser español, aunque no se tenga título alguno, ó si es bastante »el título de un extranjero revalidado en España, pero conservando su »titular la condición de extranjero, ó si se necesita la condición de español más la posesión de un título» para cumplir los requisitos fijados en el Real decreto de 1.º de Julio de 1902.

Considerando que, con arreglo á la Constitución, todo extranjero puede establecerse en España y dedicarse á la profesión que tenga por conveniente, exigiéndose únicamente la cualidad de español para fundar y sostener establecimientos de instrucción y educación:

Considerando que el art. 16 del Real decreto de 1.º de Julio de 1902 exige, para ser empresario de un establecimiento de enseñanza, la condición de ser español, en armonía con lo dispuesto en el art. 12 de la Constitución:

Considerando que, para dedicarse al ejercicio de la enseñanza, el Real decreto de 1.º de Julio de 1902 no exige título alguno, á menos de que se trate de establecimientos subvencionados de primera enseñanza ó incorporados de segunda, ó que sean establecimientos de enseñanza superior:

Vistos los arts. 2.º y 12 de la Constitución del Estado, el Real decreto de 1.º de Julio de 1902 y la Real orden de 11 de Octubre del mismo año;

S. M. el Rey (q. D. g.) ha tenido á bien resolver que para fundar y sostener establecimientos de enseñanza es requisito indispensable la cualidad de español, y que para el ejercicio de la enseñanza en establecimientos no oficiales no se requiere ni título ni nacionalidad determinada, salvo en los casos señalados en los arts. 12, 13 y 14 del Real decreto de 1.º de Julio de 1902.

De estos artículos, sólo el 12 se refiere á las escuelas primarias, y dice así:

Los establecimientos de enseñanza primaria no podrán recibir subvención del Estado, la Provincia ó el Municipio si sus Directores ó Maestros no poseen el título que acredite su capacidad.

De manera que, según la Constitución y la legislación escolar vigente, todos los españoles, laicos ó religiosos, tengan ó no el título de maestro, pueden establecer y dirigir escuelas de primera enseñanza, con el carácter de privadas ó particulares; los extranjeros no están facultados para ello y sólo para ejercer la enseñanza en esas escuelas ó libremente.

La facultad concedida á los individuos para crear, sostener y dirigir escuelas privadas, se entiende concedida también á las corporaciones y asociaciones compuestas de españoles. En tal sentido, pueden crearlas asimismo, las Diputaciones y Ayuntamientos, fuera de las que por la ley están obligados á tener; pero como son sostenidas por fondos públicos, han de estar sometidas estas escuelas, que se consideran como *voluntarias*, á la reglamentación de las oficiales; por lo tanto, los maestros que las regenten necesitan tener el título que para éstas se exija.

92. En casi todos los países europeos, y en varios de América, rigen principios más restrictivos que entre nosotros, respecto de la creación y dirección de las escuelas privadas. Desde luego, la condición de nacionalidad es exigida como en España, si bien algunas veces se dispensa (en raros casos) por una autorización del Gobierno. En cuanto al título, es lo general exigirlo aun en pueblos regidos por instituciones democráticas como el francés; como hemos visto, en España el ejercicio de la enseñanza es enteramente libre, puede practicarse sin necesidad de título alguno, el cual no se requiere para dirigir escuelas primarias privadas. Contra ello se ha pronunciado la masa general del Magisterio oficial, que condena, no precisamente la libertad concedida respecto del asunto por las leyes, sino los abusos que á su sombra se cometen en perjuicio de la escuela pública y de sus maestros, y lo que todavía es más lamentable, de la buena educación de la niñez.

He aquí ahora algunas notas de lo que en las legislaciones escolares extranjeras se preceptúa respecto de las escuelas privadas.

Empezaremos por Francia, ya que á ella nos hemos referido antes. Toda persona que posea el título correspondiente, puede abrir y sostener escuelas privadas; pero no puede ser director ni maestro adjunto (auxiliar) de ellas quien no sea francés, salvo autorización especial del Gobierno: en realidad, esta condición no es exigida obligatoriamente á los miembros de la enseñanza privada, la cual es libre en cuanto

atañe á los métodos y programas; en cuanto á las condiciones de edad, de moralidad y de capacidad é incapacidad, se exigen á su personal las mismas que al de las escuelas públicas.

Igual espíritu prevalece en la legislación escolar de Alemania. En Prusia, el personal de las escuelas privadas necesita tener las mismas condiciones exigidas al de las públicas. En Sajonia no pueden las corporaciones religiosas abrir escuelas sin autorización acordada por una ley especial. En Hesse, sólo pueden abrirse escuelas privadas con autorización de la autoridad escolar y previa una información sobre la moralidad y competencia de los que hayan de regirlas.

En Austria no pueden dirigir escuelas privadas sino las personas que posean el título correspondiente. Lo mismo se halla establecido en Hungría: toda persona que posea ese título puede abrir, tiene el derecho de abrir una escuela privada.

Holanda. Para enseñar, así en escuela oficial como en privada, dondequiera que sea, es preciso tener el oportuno título, y además exhibir certificados de buena conducta; los extranjeros, además, autorización del Gobierno.

Análogos preceptos que en los países citados rigen en Italia. Los particulares que gozan del derecho de nacionalidad, lo tienen para crear escuelas elementales privadas. Pero el personal llamado á dar en ellas la enseñanza, ha de reunir las mismas condiciones de aptitud profesional y moralidad que el de las escuelas públicas; se le exige, pues, el título de capacidad y un certificado de buena conducta. El Gobierno interviene sólo en lo que respecta á la moral, la higiene, el orden público y las instituciones del Estado. Tienen las escuelas privadas absoluta libertad respecto de los libros de texto; pero los inspectores pueden prohibir los que consideren perjudiciales á dichos objetos.

Y así por el estilo en los demás países, salvo en varios de la América central y meridional, donde la escasez de maestros titulados ha hecho que muchas escuelas, no sólo

privadas, sino públicas también, estén desempeñadas por personal sin título profesional; tal sucede, por ejemplo, en el Uruguay. En ésta y otras de esas Repúblicas, la mayoría de las escuelas privadas pertenecen á asociaciones religiosas. En la Argentina se requiere la autorización del respectivo Consejo de enseñanza para abrir escuelas privadas.

En el Japón es el Gobierno el que concede esta autorización.

93. Para crear, suprimir, variar de categoría las escuelas é instalarlas, no ha de procederse á capricho, sino que precisa atenerse á reglas y observar ciertos trámites que garanticen los derechos é intereses de todos, así de los Municipios y vecindario, como de la enseñanza y los maestros. En un libro de la índole de éste no puede entrarse en muchos pormenores acerca de estos particulares, pero sí deben exponerse los principios que en medio de las alteraciones á que diariamente se halla sometida nuestra legislación escolar, vienen informándola. He aquí lo más substancial y permanente de ellos, en lo tocante á los extremos indicados:

a) *Creación de nuevas escuelas y aumento de categoría de las existentes.* — Respecto de las que son obligatorias por virtud de los preceptos de la ley y los resultados del censo de población que se declare oficial, la Administración superior debe obligar á los Ayuntamientos, por medio de sus delegados (Rectores, Juntas provinciales, Inspectores) á que consignen en sus presupuestos las partidas necesarias para sostenerlas, instruyéndose al efecto el oportuno expediente. Así se ha declarado por la Real orden que se circuló á los Rectores de las Universidades en 20 de Abril de 1887, de conformidad con el dictamen del Consejo de Instrucción pública, el cual sienta la doctrina, aceptada por la Administración activa y puesta en vigor, de que, «si procede acceder á las pretensiones de los pueblos que con arreglo á as disposiciones legales tienen derecho á reducir las categorías de sus escuelas, la Administración activa debe vigilar á su vez, para que siempre que resulte que un pueblo, por modificación en su censo de vecinos, esté obligado

á elevar la categoría de sus escuelas ó á aumentar el número de éstas, instruya el oportuno expediente para que la Ley quede cumplida».

La creación de nuevas escuelas por motivos del censo debe llevarse á cabo armonizando, en cuanto sea posible, los intereses de la enseñanza con los del pueblo. Á este respecto ha de tenerse en cuenta la Orden de la Dirección general de Instrucción pública de 5 de Marzo de 1883, en la cual se especifica este particular en los términos siguientes:

«... estudiando su situación económica (la de los pueblos de que se trata), estado de los presupuestos, importancia de los ingresos legales de que pueden disponer, estado de sus escuelas públicas y de la enseñanza en ellas, existencia de las escuelas privadas que en la localidad se hallen abiertas y garantías que ofrezcan, con todos los demás datos pertinentes al objeto de averiguar la mayor ó menor necesidad, y la posibilidad de la inmediata creación de las escuelas, para imponerlas con energía donde así lo exijan las necesidades de la enseñanza ó lo permitan los recursos de los pueblos, y diferir su cumplimiento en aquellos otros donde la enseñanza por ello no se resienta, ó los ingresos de sus presupuestos no consientan mayor extensión.»

Lo dicho se refiere á las escuelas que los Ayuntamientos están obligados á sostener; pero además de ellas pueden estas Corporaciones crear otras, con el carácter de *voluntarias,* á cuyo efecto les han facultado y facultan varias disposiciones, aparte de la costumbre, en los términos que expresa la disposición 6.ª de la Real orden de 4 de Febrero de 1880, que dice así:

«Los Ayuntamientos quedan facultados para crear mayor número de escuelas ó señalar mayor dotación que la legal á las que sostienen, lo que se considerará como una prueba de su celo por el progreso de la enseñanza.»

b) *Supresión de escuelas y reducción de la categoría de las existentes.*—Puede tener lugar cualquiera de estas variaciones por virtud de un censo nuevo, en el que aparezca un pueblo con una población inferior á la que se consignaba en el precedente. En semejante caso, los Ayuntamientos incoan los expedientes de rebaja de categoría, disminución ó supre-

sión de escuelas. Los trámites y requisitos para autorizar estas alteraciones se expresan en las disposiciones siguientes:

En los expedientes de reducción y supresión de escuelas deben conocer los Rectores de las Universidades, para informar sobre ellos cuanto se les ofrezca y parezca, y darles el curso que corresponda con arreglo á las disposiciones vigentes.

Siendo necesario para suprimir las escuelas de primera enseñanza y reducir la categoría de las mismas el informe del Consejo de Instrucción pública, los Ayuntamientos de los pueblos que por haber disminuído sus habitantes sostengan mayor número de escuelas, ó satisfagan más dotación á sus maestros de la que les corresponda con arreglo á la ley antes citada (la de Instrucción pública de 9 de Septiembre de 1857), podrán solicitar la supresión de aquéllas ó la rebaja de éstas, instruyendo al efecto el oportuno expediente, que remitirán al Presidente de la Junta de Instrucción pública, á fin de que, por conducto del Rectorado de la Universidad del distrito, se eleve al Ministerio para la resolución que proceda. El referido expediente deberá constar del acuerdo del Ayuntamiento y de los informes de la Junta local de primera enseñanza, de la de Instrucción pública, de la Comisión provincial y del Rector, que no dará curso á los que carezcan de alguno de estos requisitos hasta que no se subsane la falta que se hubiese cometido.

La supresión ó reducción se acordará por Real orden (previo informe del Consejo de Instrucción pública), y no se llevará á efecto hasta tanto que el maestro que desempeñe en propiedad la escuela sea trasladado á otra de igual clase y sueldo, á no ser que no la solicitase en el primer concurso de traslado que se celebre en la provincia, ó que prefiriese continuar en el mismo pueblo con el suelo reducido.

Lo dicho se refiere, no sólo á las escuelas *obligatorias,* sino que también es aplicable á las *voluntarias,* las cuales tampoco pueden suprimirse sin oir antes al Consejo de Instrucción pública, previa la formación del expediente de que queda hecho mérito. Esto se ha declarado reiteradas veces y se practica, hasta respecto de las escuelas de adultos, no obstante haber manifestado la Administración central que «no hay términos hábiles para hacer obligatoria la existencia de esas escuelas sino en poblaciones de 10.000 almas en adelante». Lo mismo puede decirse respecto de las escuelas superiores. Acerca de las de párvulos, como que la cuestión es más compleja, en cuanto que con frecuencia substituyen

á las elementales que no existen debiéndose haber creado, resulta aun más difícil la supresión de las voluntarias, para las que en todo caso es necesario el expediente mencionado.

c) *Instalación de las escuelas.* — Tratándose de las escuelas nuevas ó que varían de categoría, precisa saber desde cuándo se consideran como tales. Los preceptos legales acerca de este extremo son escasos, por lo mismo, sin duda, que el asunto parece no ofrecer duda: una escuela no lo es aunque esté acordada su creación y existan en el presupuesto municipal vigente las partidas necesarias para su sostenimiento, hasta que se ha instalado en local adecuado y se tienen los medios precisos para dar la enseñanza. Á este propósito y al de determinar cuándo debe considerarse una escuela como de nueva creación, existen varias resoluciones, según las cuales únicamente se consideran como escuelas de nueva creación, para los efectos de la ley, aquellas que además de variar de sueldo, varíen también de clase; y hasta que no cuenten con locales para instalarlas, ni con el menaje necesario para dar la enseñanza, «no pueden tenerse por definitivamente creadas ni anunciarse su provisión, puesto que el maestro nombrado habría de estar por tiempo indefinido sin poder prestar los servicios propios de su cargo, gravando los fondos municipales».

d) *Traslación de las escuelas de unos edificios á otros.* — Una vez instalada una escuela, no pueden los Ayuntamientos trasladarla á otro edificio sin llenar previamente algunos requisitos. Acerca de este punto rige la Real orden-circular, expedida por el Ministerio de la Gobernación en 11 de Noviembre de 1878, que ha sido confirmada por varias otras disposiciones, y que dice así:

1.º Los Ayuntamientos no podrán disponer de los edificios destinados á escuelas, trasladándolas á otros locales, sin que antes hayan habilitado éstos convenientemente para su instalación inmediata.

2.º Los locales á que sean trasladadas las escuelas habrán de reunir las condiciones pedagógicas é higiénicas que su destino requiera, y serán iguales por lo menos en número y capacidad á los que antes ocupaban.

3.º No se llevará á efecto la traslación de las escuelas sin que pre-

viamente sean reconocidos los nuevos locales por el Arquitecto provincial y por el Inspector de primera enseñanza, los cuales informarán á la Junta de Instrucción pública respectiva si hay inconveniente en la traslación.

4.° Con vista del dictamen de ambos funcionarios, las Juntas provinciales expresadas concederán ó negarán, según corresponda, la autorización para trasladar las escuelas. En caso negativo, podrá el Ayuntamiento acudir ante el Ministro de Fomento por conducto del Gobernador.

5.° En ningún caso, sin autorización especial del Ministerio, podrán los Ayuntamientos disponer de los edificios de escuelas construídos en todo ó en parte con subvención.

e) *Empleo de los edificios-escuelas.* — Los Ayuntamientos no pueden disponer de los locales en que se hallen instaladas las escuelas para destinarlos á otros servicios ó usos: así está mandado por Real orden de 30 de Enero de 1851, que por haber sido recordada varias veces, y no haberse dispuesto nada en contrario debe considerarse vigente. Sin embargo, en la vigente ley electoral (de 26 de Junio de 1890), se dispone lo siguiente:

Art. 45. La votación se hará precisamente en la Sala capitular de los Ayuntamientos, y en donde hubiera más de una sección en los locales destinados á escuelas públicas. Si éstos no fuesen en número suficiente, el Ayuntamiento designará otros que sean adecuados. — Ocho días antes del señalado para la elección, el Alcalde anunciará por medio de edictos en todos los pueblos de que conste cada sección, los locales en que hayan de constituirse las respectivas secciones electorales, y á la vez lo comunicará á la Junta provincial (la del censo), sin que después pueda variar la designación. — Los locales en donde se verifique la elección se abrirán al público antes de las ocho de la mañana.

Acerca del empleo de los edificios escolares y de la traslación de las escuelas de unos á otros, se dispone en el Real decreto de 26 de Septiembre de 1904, de que tratamos en el número siguiente:

Art. 29. No obstante ser las casas-escuelas, jardines y demás anejos propiedad de los respectivos Ayuntamientos, su uso estará limitado por las siguientes reglas:

1.ª Se prohibe ocupar los locales de la escuela y su material en objetos distintos de la enseñanza, salvo lo dispuesto por las leyes.

2.ª En ningún caso, sin autorización del Ministerio de Instrucción pública, podrán los Ayuntamientos disponer de los edificios-escuelas construídos en todo ó en parte con fondos del Estado.

3.ª Cuando sea necesaria la traslación de la escuela á otro edificio, no se llevará á efecto sin que previamente lo autorice la Junta provincial de Instrucción pública.

94. Un extremo importante del que apenas se ha ocupado hasta ahora nuestra legislación, es el relativo á las condiciones higiénico-pedagógicas y materiales que deben reunir los edificios destinados á escuelas. De estas condiciones tratamos con extensión en el tomo V de esta obra y en el VIII, en el que dimos á conocer la legislación vigente en la materia, que se resume en el Real decreto de 5 de Octubre de 1883, cuyos artículos, pertinentes á este particular, transcribimos entonces (V. el núm. **133** de dicho tomo). Posteriormente á la publicación de este tomo (en 26 de Septiembre de 1904) se ha expedido otro Real decreto, en el que con ocasión de fomentar la edificación de casas-escuelas y de determinar las condiciones, trámites y formalidades con que al efecto ha de conceder el Estado subvenciones ó auxilios á los Ayuntamientos, se prescriben las reglas siguientes, relativas al punto que ahora nos ocupa:

Artículo 1.° La construcción, reparación y conservación de los edificios destinados á escuelas públicas estará á cargo de los respectivos Ayuntamientos.

Art. 2.° Los que se levanten de nueva planta deberán ser emplazados en terrenos sanos y convenientes para la mejor y más fácil asistencia de los alumnos. Tendrán, además, las siguientes dependencias, según su destino:

1.° Las escuelas de párvulos constarán, cuando menos, de las necesarias para los ejercicios prácticos y el aseo. Se compondrán también de locales dispuestos para vestíbulo, para el descanso, para el recreo de los alumnos y para que puedan calentarse los alimentos de éstos.

El salón de ejercicios prácticos estará siempre situado en piso bajo.

2.° Las escuelas elementales y superiores constarán, por lo menos de sala ó salas de clase, y cuando sean varias, una dispuesta de modo que pueda servir para trabajos manuales; de los locales necesarios para el aseo, el esparcimiento y los ejercicios de gimnástica higiénica, museo pedagógico y biblioteca popular.

3.° Las escuelas graduadas constarán de todas las dependencias

necesarias para las de párvulos y para las elementales y superiores, procurando absoluta independencia entre aquéllas y éstas. Podrán, sin embargo, ser comunes á las enseñanzas elemental y superior la biblioteca y el museo.

Para estas enseñanzas, cuando la escuela graduada sea de las anejas á las Normales elementales ó superiores, habrá, además, un taller de trabajos manuales.

Art. 3.º Las escuelas de párvulos, elementales ó superiores y graduadas tendrán, además, jardín, siempre que lo aconsejen las condiciones del clima.

Art. 4.º Solamente se autorizará en los edificios escolares la construcción de casa para el maestro y su familia cuando así lo exijan necesidades económicas ú otras causas justificadas. En tales casos, la entrada á aquélla será independiente de la de los alumnos á la escuela.

Art. 5.º Las salas de escuela no han de ser capaces para más de 60 alumnos cada una, y tendrán de extensión superficial, como mínimum, 1,25 metros cuadrados por alumno y 5 metros cúbicos de capacidad por cada uno.

Art. 6.º El patio de recreo tendrá de extensión 4 metros cuadrados, como mínimum, por cada uno de aquéllos. La superficie de la galería ó patio cubierto, donde la hubiere, será igual, cuando menos, á la de la sala de clase.

Art. 7.º Para la orientación del edificio se tendrá en cuenta la climatología del país, y para sus condiciones de salubridad, las reglas de higiene, á que se dará estricto cumplimiento.

Art. 8.º Las ventanas de las salas de escuela tendrán la superficie necesaria para proporcionar una ventilación abundante y una iluminación clara y completa en todos los sitios de la misma, y estarán distribuídas de manera que la luz provenga únicamente, ó por lo menos, con mayor intensidad, en la dirección de izquierda á derecha de los alumnos.

Se procurará que aquellas ventanas no establezcan comunicación directa entre los salones de clase y la calle.

Art. 9.º Se procurará también que la escuela constituya un edificio aislado, y nunca tendrá comunicación con ninguno otro edificio particular ni público.

Art. 10. Á las anteriores condiciones se ajustarán en su construcción todas las escuelas que se levanten de nueva planta, hayan obtenido ó no el auxilio del Estado.

Tal es lo que rige en España tocante á las condiciones higiénico-pedagógicas de las escuelas. Ratificación y ampliación de lo preceptuado en el decreto de 5 de Octubre de 1883, constituye un progreso respecto de todo lo anteriormente legislado acerca de este particular, y muestra que nuestros Gobiernos empiezan á preocuparse seriamente de un asunto tan importante para la enseñanza primaria, y que tan descuidado han tenido hasta ahora.

Los demás preceptos del decreto de 26 de Septiembre de 1904, se contraen á las formalidades con que han de concederse y abonarse las subvenciones que el Gobierno conceda á los Ayuntamientos para auxiliarles en la construcción de edificios escolares. Se preceptúa que en el presupuesto general de cada año se consigne, por lo menos, la cantidad de 500.000 pesetas. Es excesivamente modesta esta cantidad, sobre todo si se tienen en cuenta los apremios impuestos por la falta de edificios adecuados, la lamentable parsimonia con que se construyen nuevos, y lo mucho que abundan las escuelas instaladas en locales de condiciones pésimas, verdaderamente perversas, por lo nocivas que son para la salud de maestros y alumnos. Hay, pues, que aumentar mucho esa consignación, que es menguada, excesivamente minúscula, tratándose de un país en que existen tantísimos Municipios pobres y desafectos á la escuela primaria, y además obligar á los pueblos pudientes á que en un tiempo determinado construyan los edificios escolares que les falten, con arreglo á las condiciones preceptuadas y á planos-tipos que la Administración debe facilitarles. Y como todo esto no ha de ser suficiente para en poco tiempo satisfacer nuestras necesidades, que son muchas, creemos que como se ha hecho en otras partes, debiera arbitrarse recursos especiales ó levantarse empréstitos afectos á dicho fin, que es primordial y de realización urgentísima.

95. Como en España, en todos ó casi todos los países, corren por cuenta de los Municipios las construcciones escolares, y la Administración central auxilia con subvenciones á los Ayuntamientos pobres. La diferencia entre esos países y el nuestro consiste en que el Estado hace mucho más en ellos que en el nuestro, no sólo al respecto de esos auxilios, sino también en lo tocante á dar dirección á la manera de realizar las construcciones en el sentido de que re-

sulten de condiciones higiénico-pedagógicas adecuadas: desde muy antiguo contienen los reglamentos escolares de Alemania, Bélgica, Estados Unidos y Francia, preceptos por el estilo de los que se dan en el Real decreto de 26 de Septiembre de 1904, mencionado en el número anterior. Á ello, á los esfuerzos del erario municipal y á los auxilios del nacional, deben los países á que nos referimos los numerosos y excelentes edificios escolares que poseen, que en algunos pueblos, como en Suiza, son orgullo de los habitantes los que ellos llaman los «palacios de la República».

En efecto; verdaderos y muy suntuosos palacios son los edificios que el pueblo helvético destina á la educación de la niñez. En ellos corren parejas con la grandiosidad del edificio y la riqueza y hermosura de la fábrica, las condiciones pedagógicas é higiénicas á que esas construcciones se ajustan. En general, y salvo las de aldeas, son grandiosas escuelas graduadas, con salas de clases que, á veces, exceden de 30: en Zurich hay 39 escuelas con un total de 335 clases, y naturalmente con las demás dependencias que hoy se recomiendan como precisas en toda escuela bien organizada: cuarto de baños y duchas, sala de juego, campo escolar, gimnasio, museo, biblioteca, etc., etc.

Cosa análoga sucede en Alemania, donde las escuelas cuentan también con edificios grandiosos, con quince ó veinte clases por lo menos, y adornados de las condiciones higiénico-pedagógicas que pueden apetecerse, y las dependencias que puedan tener las mejores de Suiza. En Bélgica (en las grandes ciudades, sobre todo, y especialmente en Bruselas) abundan las escuelas instaladas en verdaderos palacios, y las más modestas, pero de excelentes condiciones técnicas, son muy comunes en todo el reino. Lo mismo puede afirmarse respecto de Italia, donde hay edificios escolares grandiosos y abundan los construídos *ad hoc* con todas las condiciones que puedan pedirse á una buena escuela graduada. No hay para qué recordar las soberbias escuelas de los Estados Unidos de América, citadas siempre que del particular se trata como las más grandiosas del mundo: todas las

ciudades rivalizan en punto á tenerlas mejores y con más suntuosidad y *confort* á la vez instaladas. Recordemos, en fin, el hecho de que la ciudad de Buenos Aires (República Argentina) ha inaugurado recientemente veinte escuelas graduadas, instaladas en edificios construídos *ad hoc*, todos hermosos y algunos monumentales.

Sería ocioso advertir que en las construcciones escolares á que acabamos de referirnos se hallan cumplidamente atendidas las exigencias de la pedagogía moderna, así por lo que respecta al número de las dependencias, como al de las condiciones higiénicas que todas ellas, y la escuela en general, necesitan y deben reunir. Lo que entendemos que no debemos imitar, por razones económicas y pedagógicas á la vez, es lo referente á la suntuosidad de los edificios, al lujo en la construcción y al derroche en la parte meramente arquitectónica, sobre todo por lo que respecta á las fachadas y á la ornamentación de otras partes de los edificios: en este concepto, los del Norte América, Suiza y aun muchos de Alemania, exceden los límites de lo conveniente y no están en armonía con el fin de la escuela. Por otra parte, nuestra pobreza de recursos no permite semejantes lujos, aunque ellos no fueran impropios del destino que tienen esas construcciones: con lo que cuesta una de esas escuelas, pueden construirse dos ó más, perfectamente acondicionadas. Por esto creemos que en lo tocante á estas construcciones debemos seguir el ejemplo que nos ofrece Francia, y procurar imitarla además (siempre en relación con los recursos nuestros) en lo tocante á la persistencia, solicitud, esplendidez y buen sentido con que la Administración pública atiende á las construcciones escolares, en las que de algunos años á esta parte ha realizado una obra verdaderamente grandiosa, y en último término, muy patriótica.

Después del desastre de 1870, votó el Parlamento francés, por unanimidad, una ley según la cual se destinaban por el Gobierno, en la forma que luego veremos, ciento veinte millones á construcciones escolares; con esta suma, unida á la que facilitaron los municipios, se realizó en pocos

años un extraordinario progreso en orden á esas construcciones, que naturalmente repercutió por modo considerable en la primera enseñanza: se instalaron multitud de escuelas en edificios propios y adecuados, muchos de ellos de gran capacidad y hermoso conjunto. De 1878 á 1888, en diez años, se gastaron en edificios escolares **456** millones de francos, de los cuales 216 se facilitaron por el Estado, 17 por los departamentos y 313 por los municipios: ¡colosal esfuerzo, que como no podía menos, ha dado sus naturales frutos! Desde entonces acá, el Gobierno consigna anualmente en sus presupuestos cinco millones y medio de francos para proseguir dichas construcciones, en las que desde 1878 se han invertido en Francia 850 millones de francos. Esta suma representa un número crecido de edificios-escuelas, y tanto más si se tiene en cuenta que el carácter distintivo de los mismos es en la vecina República la sencillez y la modestia, como ya hicimos notar y pusimos como ejemplo que debe seguirse, en el tomo VIII (véase el núm. **132,** *d,* páginas 249 y 252). Por si pueden servir siquiera de orientación, reproducimos los siguientes artículos de la ley francesa sobre construcciones escolares á que antes hemos aludido:

Art. 1.° Una suma de sesenta millones de francos (60.000.000 francos), pagadera en cinco anualidades á partir de 1878, queda á disposición del Ministro de Instrucción pública, Cultos y Bellas Artes, para ser repartida, á título de subvención, entre los municipios, para la mejora ó la construcción de sus edificios escolares, y la adquisición de mobiliario escolar.

Otra suma de sesenta millones de francos (60.000.000 francos), igualmente pagadera en cinco anualidades, á partir de la misma época, queda, á título de anticipo, á disposición de los Ayuntamientos debidamente autorizados para admitir este préstamo.

Art. 2.° Las inversiones consentidas por el Ministerio son independientes de las que puedan ser concedidas á los Ayuntamientos por el Consejo general (Diputación provincial) con los fondos del departamento.

La cuantía de estos últimos debe quedar fijada en el momento en que el Consejo general sea llamado á dar su opinión sobre las demandas de subvenciones presentadas por los Ayuntamientos.

Art. 3.° Los Municipios que previamente hayan realizado los sacrificios que consienta su situación financiera y que no se hallen en disposición de cubrir los gastos de nuevas construcciones escolares, serán únicamente los que tengan derecho á la subvención del Estado. Ellos dirigirán sus demandas al Prefecto, que las informará conforme á las leyes y reglamentos existentes y las transmitirá al Ministerio de Instrucción pública acompañadas de los planos y los informes de las construcciones proyectadas.

.....

Art. 7.° Se crea, bajo la garantía del Estado, una caja especial encargada de librar á los Ayuntamientos las subvenciones que les hayan sido concedidas, y de hacerles los préstamos previstos en los arts. 1.° y 6.° Esta caja, que tomará el nombre de *Caja para la construcción de escuelas,* estará administrada por la Caja de Depósitos y Consignaciones.

CAPÍTULO IV

Del Magisterio de primera enseñanza.

I

DEL PROFESORADO EN GENERAL Y LOS REQUISITOS PARA EJERCER EL MAGISTERIO PRIMARIO PÚBLICO

96. De lo que se entiende por personal docente, y á quiénes se aplica el nombre de Profesor; idea del Profesorado y de sus diversas clases. — 97. Denominaciones que recibe el personal docente de las escuelas primarias. — 98. Requisitos necesarios para poder ejercer el Magisterio público de primera enseñanza. — 99. Algunas observaciones relativas al «título correspondiente», de que habla nuestra legislación. — 100. Indicaciones de lo que se practica en el extranjero acerca de dichos requisitos.

96. El personal que da la enseñanza, así en las escuelas primarias como en los demás centros de educación é instrucción (Universidades, Escuelas Superiores, especiales y profesionales, Institutos, Artes y Oficios, etc.), recibe el nombre de *personal docente* (del latín, *docere* = enseñar) es decir, que enseña (*enseñante*, que dicen los franceses); ó sea, las personas que, debidamente preparadas, con aptitud técnica, ejercen el ministerio de la enseñanza, á las que también se llama *profesores*, pues que esta apelación, no sólo se aplica á los que ejercen ó *profesan* una ciencia ó arte, sino asimismo, y singularmente, á los que la enseñan.

El nombre «Profesor» es genérico, y aplicable, por lo tanto, á los que enseñan en las Universidades, como á los que adoctrinan niños en las escuelas primarias; es decir, á los maestros, que por lo mismo se denominan también *profesores de primera enseñanza:* en tal concepto, la ley de 1857, al tratar de los requisitos necesarios para ejercer la enseñanza pública, habla en general de «profesores» ó del «profesorado» en todos sus grados, á contar desde el primario, y así se declara además en la Real orden de 4 de Octubre de 1869 (1).

Al conjunto de profesores de un país, de un grado de enseñanza, ó de una institución ó establecimiento docente, se denomina *Profesorado*. Así, se dice, el «Profesorado español», el «Profesorado de segunda enseñanza», el «Profesorado de la Escuela Normal Central» ó «de los Jardines de la Infancia», etc. En todo caso, el Profesorado ó Magisterio (suelen tomarse como sinónimos ambos vocablos) quiere decir *Cuerpo de profesores*, tal ó cual colectividad de personas que se consagran á la enseñanza.

En este sentido, se divide en varias clases el Profesorado. Cuando se habla del *español*, se entiende de todos los individuos que en nuestro país se hallan consagrados oficial y privadamente, en éste ó en el otro centro docente, al nobilísimo ministerio de la enseñanza; el que lo ejerce en los establecimientos oficiales (**82**) se denomina *público* ú *oficial*, y el que lo hace fuera de ellos (en el hogar doméstico, en centros particulares ó asociaciones libres) *privado* ó *libre*.

Dentro de cada una de estas dos clases existen categorías ó grados distintos, á saber: *universitario* ó *de facultad*, el consagrado á la enseñanza en la Universidad propiamente dicha, el cual se subdivide en Profesorado *de Derecho, de Filosofía y Letras, de Ciencias, de Medicina* y *de Farmacia*, según la Facultad á que pertenece (2); Profeso-

(1) Dice esta Real orden en su parte expositiva (trata del derecho de excedencia del Profesorado): «Atendiendo á que la palabra *profesores* es genérica, y comprende también á los de la primera enseñanza...»

(2) En el concepto en que se la toma entre nosotros, la *Universidad* la constituyen los estudios de las llamadas Facultades (las cinco nombradas), algunas de las cuales son verdaderas Escuelas profesionales: Derecho, Medicina y Farmacia, y como tales se las designa aún en España, sin duda porque así fueron conocidas y consideradas en otros tiempos. Empiezan á ser tenidas como parte integrante de la Universidad los estudios de Diplomática y del Notariado. En algunos países, la Universidad comprende otros varios órdenes de estudios. Así, hay Facultades de *Ingeniería* (Estados Unidos de América, Ecuador, Guatemala, Uruguay, Japón, Bélgica, Italia, Servia); de *Agricultura* (Ecuador, Estados Unidos, Japón); de *Filología y Lingüística* (Fran-

rado *de estudios superiores*, el que da la enseñanza propia de las carreras que reciben esta denominación (Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos; de Minas, de Montes, Agrónomos é Industriales; enseñanza de Bellas Artes, de Diplomática y del Notariado), que también se subdivide conforme á la especialidad de esas carreras; el *de enseñanza profesional*, en el que hay que distinguir también tantos grupos como órdenes de escuelas de esta clase existen; *de Veterinaria, de Profesores mercantiles, de Náutica, de Maestros de obras, Aparejadores* y *Agrimensores, de Maestros de primera enseñanza* ó *Escuelas Normales*, etc.; *Profesorado de segunda enseñanza* ó *de los Institutos*, y Profesorado *primario*, compuesto de los *Maestros de primera enseñanza*. De este último profesorado es del que incumbe tratar aquí.

97. El Profesorado primario ó Magisterio de primera enseñanza se subdivide á su vez en varias categorías ó clases, que se originan en la que el personal docente tiene dentro de las escuelas, en las diferentes denominaciones que éstas reciben, y en el carácter de los nombramientos de aquel personal.

Prescindiendo aquí del Profesorado primario *privado*, y contrayéndonos al *oficial* ó *público*, debemos considerar, para los efectos de sus nombramientos y haberes, las siguientes clases de personal docente de las escuelas primarias:

a) En atención á la categoría que el personal docente tiene dentro de una escuela, se distingue éste en *Maestros* ó *Maestras* y *Auxiliares:* los primeros son los que verdaderamente regentan la escuela, son los Jefes y responsables de

cia, Inglaterra, Rusia, Suecia, Noruega, Canadá, India, Japón); de *Veterinaria* (Estados Unidos, Italia, Suiza); de *Comercio* (Bélgica, Estados Unidos); de *Odontología* (Estados Unidos); de *Música* (Inglaterra); de *Biología y Geología*, de *Bibliografía y Paleografía*, de *Historia y Arqueología*, de *Ciencias morales y pedagógicas* (Inglaterra), y algunas otras. Nosotros tuvimos hasta 1868 la Facultad de *Teología*, que aun existe en varias Universidades de Alemania, Austria-Hungría, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Grecia, Holanda, Inglaterra, Noruega, Perú, Portugal, Rumania, Rusia, Suecia, Suiza y Turquía.

ella; y los segundos, los que, como su nombre indica, ayudan, *auxilian* al maestro en sus tareas, cuando las clases exceden de determinado número de alumnos (1).

b) Al respecto de las escuelas en que prestan sus servicios Maestras, Maestros y Auxiliares, pueden ser: *de párvulos, de primera enseñanza* (de escuela superior y elemental completa ó incompleta), *de adultos, de sordomudos y de ciegos, de escuelas de patronato* y *de los establecimientos de beneficencia*.

c) Trátese de cualquiera de estas clases de escuelas, y así de las de varones como de las de hembras, los Maestros y Auxiliares pueden ser *propietarios* ó *interinos:* los primeros son los que, habiéndose llenado al nombrarlos todos los requisitos legales, lo son definitivamente; y los segundos, los que se nombran sin algunos de esos requisitos y sólo mientras se provee la escuela en definitiva mediante las formalidades reglamentarias.

98. Según los términos de la ley y los Reglamentos vigentes, para poder ejercer el Magisterio público de primera enseñanza necesitan los aspirantes reunir los siguientes requisitos:

a) Ser español. Tratándose de otro orden de Profesores puede dispensarse esta circunstancia á los de Lenguas vivas y á los de Música vocal é instrumental; de modo alguno á los demás, y menos, si cabe, á los Maestros.

b) No padecer enfermedad ó defecto físico que imposibilite para la enseñanza. La Subsecretaría del Ministerio de Instrucción pública está facultada para dispensar á los que aspiren al ejercicio del Magisterio público los defectos

(1) En el extranjero, donde según repetidas veces hemos dicho, abundan las escuelas divididas en varias clases que están á cargo de Maestros (no de auxiliares), formando cada una como una escuela, el que hace de jefe ó está encargado del gobierno de toda ella se denomina *maestro director* y los demás *segundos maestros;* hay, pues, directores de escuelas, denominación que también recibe el maestro que está al frente de un grupo escolar, esto es, de varias escuelas reunidas. Así debiera ser en nuestras escuelas graduadas, desapareciendo de ellas la clase de *auxiliares*, que, por la función que en las mismas desempeñan, son verdaderos maestros.

físicos que tengan, previo informe del Claustro de Profesores de la respectiva Escuela Normal y en vista también de la índole de la enfermedad ó defecto.

c) No haber sido condenado á penas aflictivas que lleven consigo la inhabilitación absoluta para cargos públicos y derechos políticos, á no obtener una rehabilitación suficiente y especial para la enseñanza. Al presente se justifica este requisito de buena conducta mediante certificación librada por la Dirección general de Prisiones.

d) Tener veintiún años de edad. La ley de 1857 sólo exigía veinte; pero disposiciones posteriores y últimamente el Reglamento de 14 de Septiembre de 1902, exigen veintiuno en términos generales. Según el art. 14 de este Reglamento, puede dispensarse el requisito de la edad á falta de maestro que la tenga, para el desempeño, en interinidad, de escuelas de poca dotación. También se dispensa de la edad de veintiún años, pero exigiéndoles la de diez y ocho cumplidos á los que sean nombrados en virtud de la autorización contenida en el art. 8.° del Real Decreto de 24 de Septiembre de 1903 (sobre reorganización de las Escuelas Normales), según el cual los estudios del primer año del grado de maestro elemental habilitarán á los alumnos que los tengan aprobados para desempeñar escuelas elementales incompletas.

e) Tener el título correspondiente. Este extremo requiere algunas explicaciones para la interpretación y aplicación acertadas del precepto.

99. La necesidad de facilitar el funcionamiento de las escuelas de los pueblos pobres y de escaso vecindario, de una parte, de especializar en relación con las escuelas, de otra, y, últimamente, la tendencia, cada día más acentuada, á unificar, reduciéndolos á uno, los dos títulos de maestros de primera enseñanza que existen (elemental y superior), es causa entre nosotros de que existan diversos títulos que habiliten para el ejercicio del Magisterio público, y que la aplicación del precepto de «tener el título correspondiente», no sea como á primera vista parece que debiera ser. En

términos generales, el principio es el que se formula en el art. 22 del Real decreto de 26 de Octubre de 1901, que está en armonía con la ley de 1857, y dice así:

> «Los títulos de maestro normal ó superior habilitan para desempeñar escuelas de asistencia mixta y elementales ó superiores de niños; los de maestra normal ó superior, para escuelas de asistencia mixta, de párvulos y elementales ó superiores; los de maestro elemental, para escuelas de asistencia mixta ó elemental de niños, y los de maestra elemental, para escuelas de asistencia mixta ó elementales de niñas y escuelas de párvulos».

Además de los títulos dichos habilitan para el desempeño de escuelas incompletas los *certificados de aptitud* que autorizaba la ley de 1857 en el art. 181, que han sido suprimidos y restablecidos por varias disposiciones, y que últimamente (Real decreto de 6 de Julio de 1900) se dispuso que pudieran darse por las Escuelas Normales. Aunque apenas se expiden y puede decirse que ya no tienen objeto, dado el número crecido de maestros sin colocación que poseen el de maestro elemental, es claro que aquellos que lo tienen pueden aspirar á escuelas incompletas. A dicho certificado de aptitud equivale la autorización concedida (véase el número anterior, *d*) á los que hayan aprobado los estudios del primer año del grado de maestro elemental, por el Real decreto de 24 de Septiembre de 1903, para desempeñar escuelas incompletas, las cuales, como se ve, pueden obtenerlas los que no tengan título de maestro.

La citada ley de 1857 autorizaba á los maestros que tuviesen dicho certificado de aptitud para poder desempeñar escuelas de párvulos. Pero esto no prevaleció, creándose en su lugar otro certificado que se expedía en la Normal de párvulos de Madrid y las de provincias que fueran declaradas modelos. Posteriormente se creó (Real decreto de 31 de Marzo de 1876) otro certificado, el de la asignatura de Pedagogía, según el sistema Frœbel, que con el anterior eran los únicos que daban derecho, además del título de maestro elemental ó superior, para regentar dicha clase de escuelas. Por último, el Real decreto de 17 de Marzo de 1882, creó

el título de maestra de párvulos, que sólo se expedía por la Escuela Normal Central de Maestras, y que hoy habilita para desempeñar escuelas de esta clase, á las que dicho se está, pueden aspirar las maestras con título elemental, superior ó normal.

En el Colegio Nacional de Sordomudos y de Ciegos establecido en Madrid, se expide un certificado que habilita para la enseñanza de estos desgraciados, á los que siguen y son aprobados en él, el Curso especial de métodos y procedimientos establecido en el mismo. Para ser Profesor de dicho Colegio, se requiere, además de dicho certificado, el título de maestro superior.

Según los términos de la ley y del artículo que más arriba queda copiado del Real decreto de 26 de Octubre de 1901, parece natural que el título de Maestro superior habilite para desempeñar toda clase de escuelas superiores, y el de elemental las de este grado. Hay en ello excepciones. Los regentes de las escuelas prácticas (hoy graduadas), anejas á las Normales, necesitan tener el título de Maestro normal (Real decreto de 23 de Septiembre de 1898) y para aspirar á escuelas elementales, dotadas con 2.000 ó más pesetas, es requisito indispensable el de poseer el título de Maestro superior, á menos que el aspirante lo tenga elemental obtenido según el plan de estudios vigente antes de aquella fecha (art. 28 del Reglamento de provisión de escuelas de 14 de Septiembre de 1902).

100. En general, se exigen en todos los países, para el ejercicio de la enseñanza primaria pública, los mismos requisitos que en España. Como se colige de lo dicho á propósito de la privada (**92**), en ninguna parte pueden ser maestros públicos quienes no gocen del requisito de la nacionalidad; los extranjeros están excluídos de las escuelas públicas en todos los países, salvo en algunas Repúblicas ibero-americanas, en que necesidades del momento les han abierto la puerta de ellas; v. gr.: en la Argentina, donde los maestros son reclutados en todas las partes del mundo. Pero tanto en éste como en los demás pueblos que se hallan en su caso, la tendencia se acentúa cada vez más á que los puestos de maestros sean desempeñados por individuos que gocen de dicho requisito de nacionalidad. Al efecto, se procura la creación de Centros, de Escuelas Normales sobre todo, destinados á la formación de maestros.

En cuanto á las condiciones de moralidad y aptitud, es constante en todos los países la exigencia legal de pedirlas, mediante certificados y títulos, á los que hayan de ejercer la enseñanza en las escuelas públicas. En algunas de las Repúblicas dichas, como la Argentina y el Uruguay, suele prescindirse del título por los motivos indicados; pero hay algunas, como la del Salvador, en las que nadie puede enseñar sin poseerlo y sin certificado de moralidad. En Europa se requiere el título en los diversos países, expedido por una Escuela Normal del Estado ó subvencionada, que á veces es sustituído por el examen de fin de carrera, verificado en las mismas, y seguidas de pruebas prácticas, que más adelante se dirán. En Holanda es necesario, para ejercer en escuela pública, el título y el certificado de buena conducta. En Bélgica, el título de maestro primario obtenido en una Escuela Normal pública ó inspeccionada, ó de enseñanza media de segundo grado. En Alemania no pueden ser maestros de escuela pública quienes no hayan seguido los cursos de una Escuela Normal ó Seminario, siendo aprobados en ellos y sufrido después pruebas prácticas, que generalmente consisten en ejercer como maestros provisionales en una escuela primaria. En Italia se requiere también el título de maestro; sin embargo, hay algunos que sólo tienen una habilitación ó especie de certificado de aptitud, pero son los menos. En Francia los maestros *stagiaires* (provinciales, que diríamos nosotros) necesitan poseer el título elemental, y los titulares ó definitivos haber ejercido dos años al menos como provisionales, y además poseer el certificado de aptitud pedagógica. En Suiza, por regla general (pues hay excepciones en algunos cantones), todos los maestros deben estar provistos del certificado de capacidad ó de un título considerado como equivalente. En Inglaterra

ninguna escuela puede recibir subvenciones si el maestro no tiene título.

Como todo esto será confirmado, ampliado y explicado más adelante, al tratar de las condiciones en que se hacen los nombramientos de maestros en varios países, nos limitamos ahora á las indicaciones hechas, reforzándolas con el siguiente párrafo que transcribimos de un libro de M. E. Levasseur (1).

«Los títulos son en casi todas partes graduados y dan derechos diversos, según los grados. Los hay que son valederos por toda la vida, y también que son temporales y limitados á una circunscripción. Así, en los Estados Unidos, los certificados librados por un *School board* (Junta escolar) sólo son para la ciudad; expedidos por el Superintendente de un condado, son valederos para el condado, y si lo son por el Superintendente de un Estado, lo son para todo el territorio del Estado. En Francia, los títulos son de varios grados: certificado de aptitud para la dirección de las escuelas maternales; título elemental que puede obtenerse á partir de los diez y seis años; título superior que se puede obtener á los diez y ocho años, y certificado de aptitud pedagógica necesario para ser nombrado maestro titular, etc.»

Respecto de la edad, es lo común que los maestros no puedan ejercer en escuela pública antes de los veintiún años, al menos con nombramiento definitivo; los que ejercen provisionalmente, por vía de prueba, suelen empezar antes. Pero la duración de los estudios en las Escuelas Normales y la edad que se exige á los aspirantes para ingresar en ellas, hacen en casi todas partes que dicho ejercicio no pueda empezar sino muy poco antes de esa edad para los

(1) *L'enseignement primaire dans les pays civilisés.* París, 1897. Un volumen en folio de IX-628 páginas. Precio: 15 francos. Aunque ya algo atrasado, pues son muchos once años en estos tiempos en que tanto se legisla y se hace en todos los países respecto de primera enseñanza, y aunque, por falta de programa, deficiente en puntos que interesan más que la estadística, que es á lo que mayor atención consagra el autor, siempre se consultará con fruto el libro de M. Levasseur, que ha venido á sustituir á sus congéneres los de M. E. de Laveleye *L'instruction du peuple* (1872) y M. F. M. *Monthaye, L'instruction populaire en Europe et aux Etats Unis d'Amérique* (dos vols.: 1877-78), de que damos las notas bibliográficas en el Apéndice al tomo II de la presente obra.

provisionales; los que son nombrados definitivamente, previos los exámenes y período de prueba indicados, no pueden serlo antes de los veintitrés ó veinticuatro años de edad, y aun de los veintisiete, como sucede hoy en Alemania, donde no se sale de la Escuela Normal antes de los veinte ó veintiún años: en Suecia y Suiza nadie puede ser nombrado para un cargo de maestro antes de los veintiún años de edad; en Italia se requieren veintidós para ser nombrado definitivamente, y así en los demás países.

II

DEL NOMBRAMIENTO DE LOS MAESTROS

101. Modos ó procedimientos para ingresar en el Magisterio primario público, según la legislación española, y requisitos para desempeñar escuelas interinamente. — 102. Prácticas que se observan en otros países para ser nombrados maestros; ejercicio provisional ó por vía de prueba; Estados que lo tienen ó no, seguido de un examen final. — 103. Los concursos y las oposiciones en España: juicios acerca de estos dos procedimientos para ingresar y ascender en la carrera de maestros de primera enseñanza. — 104. Autoridades á quienes corresponde nombrar á estos maestros en España; excepciones. —105. Indicaciones respecto de las entidades que en el Extranjero están llamadas á hacer estos nombramientos; conclusión.

101. Además de reunir los requisitos enumerados más arriba, en todos los países necesitan los maestros someterse á determinadas pruebas y formalidades antes de ser nombrados en propiedad ó definitivamente, para ejercer, como maestro ó auxiliar, en una escuela pública.

Según los preceptos de la ley de 1857 (arts. 185 y 186), el ingreso en el Magisterio primario público sólo puede tener lugar mediante *concurso* tratándose de escuelas cuya dotación sea inferior á 825 pesetas (que no llegue á 750 dice la ley), y por *oposición* cuando el sueldo exceda de esa cantidad. Para ascender y trasladarse de unas escuelas á otras se hará también por concurso. Tal es el principio general, cuya aplicación deja la misma ley á los reglamentos de provisión de escuelas, de los que, como antes de ahora hemos dicho (**52**), se han dado muchos en España. El

vigente (14 de Septiembre de 1902) regula el modo de provisión de las escuelas y auxiliarías en los siguientes términos:

Art. 20. La provisión en propiedad de todo cargo de maestro ó auxiliar vacante en una escuela de instrucción primaria puede hacerse por los procedimientos siguientes: 1.°, por oposición; 2.°, por concurso, que puede ser único, de traslado ó de ascenso, y 3.°, fuera de concurso.

Art. 21. Las escuelas cuyo sueldo no llegue á 825 pesetas se proveerán por concurso único.

Las de 825 pesetas, una vez por oposición y otra por concurso de traslado.

Las que pasen de 825 pesetas sin llegar á 2.000, se proveerán la mitad por concurso de traslado y la otra mitad por concurso de ascenso.

Las de 2.000 en adelante, mitad por oposición y mitad por concurso, alternando el de ascenso con el de traslado.

En la misma forma, con arreglo á sus respectivas dotaciones, se proveerán las auxiliarías que queden vacantes.

Art. 22. Las escuelas y auxiliarías de nueva creación, de cualquier clase que sean, ya tengan carácter voluntario, ya obligatorio, la primera vez se proveerán necesariamente por oposición si su sueldo es de 825 pesetas ó más, y por concurso único si es inferior su dotación.

Á estos turnos hay que añadir el de *libre elección* establecido por el Real decreto de 24 de Octubre de 1902, en los siguientes términos:

Art. 22. De cada cinco vacantes que ocurran en las escuelas de cada clase y grado y en sus auxiliarías (de Madrid y Barcelona), se proveerá la última de cada grupo por libre elección del Ministro; pero ésta ha de recaer necesariamente en quien, además de haber obtenido por oposición directa plazas dotadas con el sueldo inmediatamente inferior al de la vacante, reuna de hecho algún mérito relevante en su carrera, ó posea, además del de maestro, algún título académico ó profesional, uno y otro con brillantes notas, siendo preciso publicar con su nombramiento la relación de los méritos y servicios del agraciado.

En suma: en el Magisterio primario público se ingresa, tratándose de escuelas y auxiliarías de dotación inferior á 825 pesetas, por concurso único, y de las dotadas con mayor cantidad, por oposición; sólo los que hayan ingresado por este procedimiento, pueden trasladarse ó ascender por los respectivos concursos; también pueden hacerlo por oposición, á cuyo efecto les asiste derecho á que se les conceda licencia por el tiempo que duren los ejercicios. La oposición es el medio que tienen los maestros de escuelas dotadas con menos de 825 pesetas para aspirar á éstas ú otras de mayor categoría. La provisión fuera de concurso se refiere á maestros que ya hayan ingresado en el Magisterio por algunos de los medios dichos, sean rebajadas sus plazas de categoría, ó suprimidas, las hayan dejado para ocupar el cargo de inspector, y los que pasen de escuelas de adultos á elementales, siempre que reunan las condiciones legales y hubiesen obtenido las primeras en propiedad por esos medios.

Lo expuesto se refiere solamente á las plazas de maestros y auxiliares que han de desempeñarse en propiedad, es decir, de un modo definitivo, y no reza para las que hayan de servirse interinamente. Para obtener una escuela ó auxiliaría con este carácter, basta solicitarla en tiempo oportuno, y reunir las condiciones de aptitud que se determinan en el citado Reglamento, cuyo art. 14 dice así:

«Para desempeñar interinamente escuelas incompletas, bastará poseer certificado de aptitud, aunque si hay aspirantes que tengan título, deben ser preferidos; para las de asistencia mixta, completas y superiores de más de 625 pesetas, se requiere título profesional de maestro ó maestra, ó certificado de haber satisfecho los derechos del mismo; para las de párvulos sólo podrán ser nombradas maestras que posean el título profesional ó certificado que las habilite para esta clase de enseñanza. Para las de 625 pesetas ó menos bastará poseer el certificado de reválida ó el de aptitud, entendiéndose que sólo para este caso aquél es equivalente á éste y bastante para el nombramiento y percibo de haberes».

Ya hemos dicho que los maestros que sean nombrados interinamente pueden ser dispensados del requisito de la edad (**98**, *d*).

102. Para ser nombrado maestro numerario ó en propiedad se exige en la mayoría de los países la práctica,

como maestro provisional, durante cierto número de años, que por lo común no son menos de dos; es lo que llamaríamos *período de prueba*. Se piensa en esos países que la preparación y la calificación que supone el título profesional y el modo adoptado para el nombramiento, no son garantías suficientes para conferir á los principiantes, á perpetuidad, á título inamovible, un cargo de maestro; de aquí, los años de prueba y de ejercicio previo que se exige, antes del nombramiento definitivo, en los países aludidos.

Los países de Europa en los cuales no se exige esa prueba, es decir, en que los maestros pueden ser nombrados desde luego propietarios, una vez llenadas las formalidades (requisitos de que se hizo mérito en el núm. **100** y modos de provisión—concursos, oposiciones—que acaban de enumerarse), son: Hungría, Suecia, Bélgica, Holanda y España (1). En una ú otra forma, y por más ó menos tiempo, se exige en los demás un ejercicio de prueba como condición previa para el nombramiento definitivo. Pero conviene advertir que en esos países (salvo, naturalmente, el nuestro) se concede mucha importancia á la práctica escolar.

Así, en Hungría, donde antes se exigía uno ó dos años de enseñanza práctica para obtener el título de maestro, se ha abolido esto por las dificultades que ofrecía á los alumnos encontrar puestos provisionales, y en cambio á los tres años de estudios teóricos en la Escuela Normal se ha añadido un cuarto año de práctica en las escuelas agregadas á las Normales; aprobados los alumnos en todos los estudios de la carrera (los que los hacen fuera de las Normales tienen que justificar esa práctica), reciben el título de maestro, que desde luego les habilita para ocupar plaza en propiedad. Cosa análoga hay establecida en Suecia. En cuanto á Bélgica, donde existen maestros temporeros, la ley no distingue entre ellos y los propietarios ó definitivos, por lo que respecta á los sueldos mínimos; existe la excepción de los maestros jefes ó directores, que, en principio, no pueden ser nombrados definitivamente sino después de cinco años de servicios, por lo menos; puede decirse que en Bélgica no hay maestros provisionales en el estricto sentido que aquí damos al vocablo. En Holanda se sigue un sistema parecido al de Bélgica, salvo que á los maestros jefes se les exige un título especial obtenido mediante examen sufrido después de cierto tiempo de práctica; para los demás maestros basta el título para que se les considere en pleno ejercicio de sus cargos de maestros ó asistentes (auxiliares).

En Noruega existe un sistema mixto. Los maestros con título pueden ser nombrados definitivamente; pero la ley deja á las autoridades locales en libertad de no proveer á título definitivo, más que un tercio de las plazas superiores y la mitad de las inferiores; de cuyo modo, los dos tercios de las plazas de la primera categoría y la mitad de las de la segunda, pueden proveerse provisionalmente; es decir, que los nombrados pueden ser despedidos, previo aviso dado con tres meses de antelación, por lo menos, lo que hace superfluo el período probatorio. En las plazas inferiores que deben proveerse á título de propiedad, los candidatos pueden ser nombrados *á prueba* por un período que no exceda de un año, durante el cual disfrutan el haber íntegro asignado á la plaza que desempeñan.

De los países en que se exige como condición previa para el nombramiento, con carácter definitivo ó en propie-

(1) En España se ha ensayado, aunque por poco tiempo y limitadamente, el procedimiento del período de prueba práctica ó de nombramientos provisionales. Al decretarse en 17 de Marzo de 1882 que sólo las maestras pudiesen desempeñar las escuelas de párvulos y crearse el título especial de este grado de la enseñanza, se dispuso (art. 9.º) que las que fueran nombradas maestras ó auxiliares, «tendrán derecho á ocupar sus plazas durante seis años, y al terminar este plazo podrán ser confirmadas en sus cargos por igual tiempo, y así sucesivamente». Derogada la legislación establecida por el citado decreto, se confirmó á las maestras nombradas en virtud de ella, en sus destinos, declarándolos en propiedad y adquiridos legalmente. (Regla 2.ª de la Real orden de 3 de Agosto de 1892.) El mismo principio, algo exagerado, se aplicó á las dos plazas de Profesores establecidas en la Escuela Normal Central de Maestras, en virtud de la radical reforma llevada á cabo en ella por Real decreto de 13 de Agosto de 1882; dichas plazas se obtenían por oposición y sólo daban derecho á ocuparlas seis años, al cabo de los cuales había que repetir la oposición, como lo hicieron los aspirantes que las obtuvieron, á quienes al cabo se les reconoció la propiedad, pero cuando ya las plazas estaban suprimidas.

dad, la prueba práctica ejercida en concepto de maestro provisional (*stagiaires,* que dicen los franceses), en unos no se exige examen á continuación de esa prueba, y en otros sí. En el primer caso se hallan Finlandia, Dinamarca, Portugal, Italia y Francia.

En Finlandia los maestros de las escuelas, así de las ciudades como del campo, deben pasar por la Escuela Normal, ya por todos los estudios, ora sólo por los de pedagogía práctica. Las personas que no reunan las condiciones requeridas, sólo son nombradas provisionalmente, si la necesidad de utilizarlas se hace sentir. Todo maestro elegido para dirigir una escuela es nombrado á condición de la prueba, si el Inspector aprueba la elección; á los dos años de servicios, queda como propietario, siempre que haya sido juzgado como apto para el cargo. En Dinamarca, es preciso enseñar en una escuela bajo la dirección de un maestro, antes de ingresar en la Normal, cuyos estudios duran tres años (de los diez y ocho á los veintiuno de edad). Después del segundo curso, sufren los alumnos un examen teórico y otro práctico, pudiendo ser el segundo, ya á la salida de la Normal, ya á los tres años, á lo más, de haber sufrido el primero. El candidato puede dejar la Normal al final del año tercero sin hacer el examen práctico y enseñar en cualquiera escuela primaria hasta el momento de presentarse á él. Después del segundo examen tiene que practicar un año por lo menos para tener derecho al nombramiento definitivo: en Copenhague son precisos seis ó siete años de ejercicio como provisional para ser nombrado definitivamente. En principio, todo maestro es nombrado en Portugal por tres años; si durante ellos sus servicios han sido irreprochables, su nombramiento puede tomar el carácter de definitivo, es decir, por vida. En Italia, donde los nombramientos provisionales han dado lugar á verdaderos abusos, todos los primeros nombramientos se hacen á título de prueba y son confirmados de año en año; el maestro que ha obtenido dos confirmaciones consecutivas, tiene derecho á que se le nombre por dos años; en principio, todo primer nombramiento debe ser

seguido de dos años de prueba en el mismo municipio; si no ha sido destituído seis meses antes de expirar este plazo, puede considerarse como nombrado por seis años, y después de este período para siempre: antes de los diez y ocho años de edad no debe nombrarse ningún maestro, aunque sea provisional, ni de los veintidós con carácter definitivo (1). En Francia los maestros y las maestras se dividen en dos clases: provisionales (*stagiaires*) y titulares. Los primeros, que ejercen por delegación del Inspector de Academia, deben poseer el título elemental de capacidad, y los segundos haber ejercido como «stagiaires» durante dos años por lo menos y tener el certificado de aptitud pedagógica. Los titulares encargados de la dirección de una escuela de más de dos clases se llaman directores, y tienen á sus órdenes maestros adjuntos (segundos maestros ó auxiliares entre nosotros), que según su título son titulares ó «stagiaires».

En los demás países europeos se sigue el sistema de no nombrar definitivamente á los maestros sino previo un examen que sigue al período de prueba ó de ejercicio provisional. Y donde con mayor rigor se ha desenvuelto y se aplica ese sistema es en Alemania, en todos cuyos Estados se sigue con gran uniformidad, variando sólo el número de años de ejercicio provisional que se requiere para presentarse al examen que pone término á este ejercicio y da derecho al nombramiento definitivo: este número varía entre dos, que se prescinden en Prusia, Baden, Hesse, Sajonia-Weimar y Sajonia-Meiningen; tres, como en Alsacia-Lorena, Lübeck y Sajonia-Coburgo-Gotha; cinco, como en Oldenburgo; en algunos otros Estados, como en Brunswick y el Reino de Sajonia, los Reglamentos se limitan á exigir *algunos años* de servicios previos, pero rara vez nombran á un maestro

(1) Esto sucede rara vez, pues según lo dicho, el período de prueba dura, en los cursos más favorables, ocho años, y siendo de tres la duración de los estudios en las Normales, á los que sigue uno «pedagógico» en una escuela modelo, resultan doce años de aprendizaje para instalarse un maestro definitivamente.

con carácter definitivo antes de los veinticinco años de edad. En Wurtemberg se requieren ocho años de prueba, pasados los cuales el aspirante puede hacer el examen práctico, y si á los dos años (á los diez de haber hecho el primer examen, ó sea el teórico) no ha sido aprobado, es excluído de la carrera y obligado á reintegrar los gastos que haya producido durante su carrera á los fondos públicos. En Baviera se requieren nueve ó diez años de prueba para poder pretender el nombramiento definitivo, pero después del cuarto se hace el segundo examen. Cabe, pues, decir que durante varios años el maestro alemán es un funcionario «provisional», que puede ser destituído, y muy dependiente de la autoridad escolar, aun en ciertos actos de su vida privada (1); esto no obstante, su situación legal está suficientemente asegurada.

En Austria se sigue el sistema alemán del período de prueba y el examen práctico final antes del nombramiento definitivo. Lo mismo puede decirse de Suiza, aunque se observen algunas variantes debidas á las diferentes organizaciones que en materias de enseñanza, como en otros servicios públicos, tienen los Cantones; en general, predomina el sistema del período de prueba seguido de examen; suele expedirse á los aspirantes que terminan la carrera un título ó certificado «provisional» valedero por uno ó dos años.

«En Inglaterra, dice M. Friedel (2), cierto número de los maestros que obtienen certificado en las Escuelas Normales pueden colocarse en la categoría que nos ocupa, porque su mandato es provisional. Tales son los asistentes en las grandes escuelas que no han pasado todavía el último examen del certificado. En general sirven como aprendices-maestros (*pupil teachers*); pero en vez de entrar en la Escuela Normal (*Training College*) ejercen, ya como *provisional asistant teachers,* ya como *asistant teachers.* Los primeros son «pupil teachers» que han salido mal en el «King's Scholarship Examinations» y que sobre una recomendación especial del Inspector son reconocidos por el «Board of Education» como asistentes provisionales durante los dos años que siguen inmediatamente al segundo examen á que se han presentado. Los «asistentes teachers» son antiguos «pupil teachers» que han pasado el «King's Scholarshig Examination» ó algún otro examen equivalente y tienen diez y nueve años de edad cumplidos. Estos últimos pueden presentarse al examen del certificado después de un año por lo menos de buenos servicios en escuelas inspeccionadas por el «Board of Education»; entonces continúan sus funciones de asistentes titulados y pueden ser nombrados para la dirección de una escuela. Hay otra categoría de provisionales, que la ley denomina *provisionally certificated masters,* que son «pupil teachers» que han obtenido por vez primera una clase en el «King's Scholarship» y candidatos que han pasado el examen de primer año para el certificado, ó que han enseñado, durante un año por lo menos y con éxito, como asistentes; son autorizados para *dirigir,* hasta los veintiséis años de edad, pequeñas escuelas de menos de 50 alumnos». Por estas indicaciones se comprende que en Inglaterra (lo mismo puede decirse de Irlanda y Escocia) existe el período de prueba ó nombramiento provisional antes del nombramiento definitivo, ó sea con anterioridad á la obtención del certificado que da derecho al título completo de maestro, al menos para los candidatos que se preparan fuera de las Escuelas Normales; los que en éstas se forman reciben en ellas la instrucción práctica; una vez obtenido el correspondiente certificado, no se exige el pe-

(1) Por ejemplo, una vez tomada la determinación de contraer matrimonio, debe participarla al Inspector antes de hacerla pública oficialmente.

(2) *Traitements des instituteurs et des institutrices á l'étranger,* par V. H. Friedel, Archiviste de l'office d'informations et d'études. París, imprimerie national, 1903. Un vol. en 4.° de 224 págs. — Precio: 3,50 francos. — Es un trabajo muy completo, en el que se trata con toda suerte de pormenores de los nombramientos de los maestros y especialmente de los haberes que disfrutan en los diversos países. Ofrece la ventaja de que las informaciones que á estos respectos contiene se refieren á época cercana; puede decirse que se fundan en datos y documentos del día.

ríodo especial de prueba sino á los que buscan ciertas ventajas. Para ser maestro, jefe ó director de una escuela, se requieren dos años al menos de práctica en una pública ó privada; esto aparte de haber seguido los cursos de una Escuela Normal, sufrido el examen, obtenido buena calificación en él, y tener veinticinco años de edad.

103. Según ya queda indicado, en España tenemos dos procedimientos para ingresar en el Magisterio público: el concurso único para escuelas dotadas con menos de 825 pesetas, y la oposición para las demás. Ninguno de estos dos procedimientos de ingreso implica la prueba práctica que, con ó sin examen final, hemos visto que se exige en la gran mayoría de los países europeos. Por el concurso único se ingresa definitivamente en las escuelas de inferior categoría (las dotadas con menos de 825 pesetas), sin que los servicios que en ellas se prestan se estimen como prueba para poder ser nombrados, al cabo de cierto tiempo y previo un examen *ad hoc*, á las de categoría superior; esto sólo pueden hacerlo mediante la oposición. De suerte, que por el concurso único puede un maestro ser nombrado propietario, pero nunca pasar de la categoría dicha, ni en lo tanto, llegar á disfrutar un sueldo legal superior á 625 pesetas, si antes no *hace oposición*, procedimiento desconocido en los demás países en el sentido que en el nuestro se toma, y cada día más desacreditado en España. Como sucede con el concurso único, por la oposición puede un aspirante recién salido de la Normal ser nombrado propietario de una escuela, así de inferior categoría, de 825 pesetas, como de 2.750. Lo cual es tanto más absurdo y lamentable, cuanto que ni hiperbólicamente pueden considerarse como prácticas de escuelas las exiguas que hacen, *pro formula*, los alumnos de las Normales, y los menguados simulacros de ellas que realizan, en una sola sesión, para mayor escarnio, los opositores.

Y no se limimitan á esto los inconvenientes que ofrecen las oposiciones, como medio de ingresar en el Magisterio primario público. Sin parar mientes en los que han dado y están dando motivos reiterados y justificadísimos para que

en nombre de la *higiene moral*, se pida la substitución por otro, de semejante procedimiento, la experiencia pone á diario de manifiesto que en las oposiciones no se prueba lo que más importa saber: las condiciones de carácter, de moralidad, de vocación y de aptitudes y arte, de saber hacer para enseñar y educar niños; en una palabra, lo que no se puede demostrar contestando á preguntas más ó menos escuetas, y cuyo contenido importa poco generalmente que el maestro lo sepa de antemano, pues por el mal sentido con que es común disponer los cuestionarios, suele consistir en hechos y datos que muy bien pueden adquirirse (y en todo caso siempre será preciso recordar), al preparar las clases en la escuela. Debe además tenerse en cuenta que en las oposiciones los que más se lucen son, por lo general, los más osados y menos aptos, los memoristas y charlatanes, más ó menos auxiliados por el azar de las preguntas que les tocan en suerte; circunstancias todas que suelen redundar con harta frecuencia en perjuicio de los opositores modestos, de más sólido saber y de más adecuadas condiciones para regentar escuelas. Pero, aparte de todos estos inconvenientes, no es posible que las oposiciones puedan librarse del que representa el hecho de no probarse en ellas más que una parte, que ni con mucho es la principal, de lo que debe exigirse á un buen maestro, una sola condición, la intelectual, y ésta de un modo harto deficiente, por el que se reduce la prueba á un intelectualismo memorista y verbalista (es decir, de la peor especie), que luego trasciende á las escuelas que los opositores favorecidos regentan.

Las precedentes indicaciones bastan para condenar el procedimiento de la oposición, que sólo en España se practica á pesar de los resultados tan malos que viene dando. Consagrado por la rutina de mucho tiempo, no se encuentra medio de substituirlo, por más que se haya propuesto y tratado de ensayar entre nosotros alguno más racional, y los demás países nos ofrezcan el ejemplo de otros más adecuados para el caso.

En cuanto á los concursos, como medio de ingreso defi-

nitivo sin ninguna otra prueba, nos parece deficientísimo. Como medio de ascender los estimamos aceptables, ya que al contrario de lo que se practica en otros países, le sea preciso al maestro en España, para ganar en sueldo, pasar de una á otra categoría de escuelas: al tratar más adelante de los haberes del Magisterio primario, veremos que hay otros medios de que aumenten en sueldo los maestros. Los concursos para ascender y meramente trasladarse de una á otra escuela sin ganar en sueldo, ofrecen el inconveniente, muy digno de tenerse en cuenta, de un gran movimiento del personal docente y que muchas escuelas tengan en un año dos y más maestros y estén servidas con demasiada frecuencia en interinidad, con lo cual bien se comprende que nada ganan, sino que pierden mucho. Por esto en la novísima legislación se viene reduciendo la celebración de concursos (una vez al año el de ascenso y otra el de traslado) y se exige que los que se presenten á uno ó á otro, lleven por lo menos tres años de servicios en propiedad en la escuela en que se hallen al solicitar tomar parte en ellos. Lo mejor y más eficaz sería buscar el medio de que los maestros, como sucede en otras partes, mejorasen de sueldo sin necesidad de variar de escuelas.

104. Veamos ahora á quién corresponde hacer los nombramientos de maestros.

De conformidad con el principio establecido por la ley de 1857 en su art. 182, se resuelve este punto por el artículo 8.° del Reglamento, tantas veces citado, de 14 de Septiembre de 1902, que dice así:

«Toda vacante en escuela y auxiliaría será provista interinamente primero, y después en propiedad, con arreglo á las prescripciones siguientes:

1.° Si la vacante tiene de dotación menos de 1.000 pesetas, corresponderá su provisión al Rectorado del distrito.

2.° Si la dotación es de 1.000 pesetas, sin llegar á 1.500, se proveerá por la Subsecretaría de este Ministerio (el de Instrucción pública y Bellas Artes).

3.° Si la vacante tiene de 1.500 pesetas en adelante de dotación, la provisión se hará por medio de Real orden».

Tal es la regla general, trátese de maestros, de maestras y de auxiliares en propiedad ó interinamente. Se exceptúa de ella los maestros de escuelas de patronato. Según el art. 183 de la citada ley, la provisión de estas escuelas se hará conforme á lo dispuesto por el fundador, en personas que tengan los requisitos que exige la misma ley (los enumerados en el núm. **98**) y con aprobación de la autoridad á quien, á no mediar el derecho de patronato, correspondería hacer el nombramiento. Cuando los patronos no hagan la provisión en los plazos reglamentarios (de un mes) perderán el derecho de elegir, que se trasladará á la Administración (art. 184 de la ley de 1857), la cual lo hará por las autoridades que quedan dichas.

Hay otra excepción no tan justificada como la que acabamos de señalar. Nos referimos á la facultad conferida á las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos, para nombrar los maestros y auxiliares de las escuelas de párvulos *no obligatorias*, á propuesta de la Junta de señoras que componen el Patronato general de párvulos (Real decreto de 4 de Julio de 1884 y Real orden de 13 de Agosto del mismo año). La lógica dice que dichas escuelas deben proveerse como y por quien se proveen las elementales de carácter voluntario que sostienen algunos municipios, pues como éstas y las demás son escuelas públicas y no se hallan en el caso de las de patronato, puesto que se sostienen en todo con fondos públicos.

105. En el Extranjero varía mucho el criterio referente á determinar las entidades que deben hacer los nombramientos de maestros, como puede verse por las notas siguientes:

Alemania.—Nombran los gobernadores de una terna formada por la Junta escolar y que el Inspector de escuelas de la circunscripción le transmite con su informe; si se trata de un maestro que ha de ejercer funciones de iglesia, la Junta debe entenderse previamente con el cura. En Sajonia el derecho de presentación corresponde, ya al Concejo municipal, ora al patrono, y la Junta de escuelas nombra

previo examen; si ésta rechaza el candidato, nombra el Ministro de Instrucción pública. En Baviera hace el nombramiento el Gobernador del Círculo. En Wurtemberg nombran las autoridades escolares superiores, salvo el caso que corresponda nombrar al propietario de una tierra noble. En estos cuatro Estados los candidatos deben estar provistos de los títulos exigidos por la ley y haber pasado el período de prueba que ya hemos dicho.

Austria-Hungría.—El nombramiento de maestros provisionales corresponde en Austria al Inspector de escuelas del distrito, y el nombramiento definitivo á la autoridad provincial, á propuesta de los que sostienen la escuela. En Hungría, nombra la comisión escolar del Ayuntamiento en unión del Consejo escolar del distrito.

Bélgica.—Nombran los Concejos municipales, de los que dependen los maestros casi enteramente, y á quienes pagan, suspenden, separan, etc., á reserva de la aprobación del Ministro.

Estados Unidos de América.—El modo de hacer los nombramientos varía según los Estados. Lo general es que nombre la autoridad local, el *Board of trustees* ó el *School board*, quien lo hace por escrutinio; de ordinario los maestros sólo son nombrados por un año en las ciudades y por un semestre en las campiñas.

Francia.—Los maestros y maestras provisionales (*stagiaires*) enseñan en virtud de delegación del Inspector de Academia; los maestros titulares son elegidos de una propuesta en la que figuran los candidatos admisibles á las funciones de titular, que dirige anualmente el Consejo departamental; son nombrados por el Rector de Academia (Universidad) bajo la autoridad del Ministro de Instrucción pública y á propuesta del Inspector de Academia; los Directores y Profesores de escuelas primarias superiores son nombrados directamente por el Ministro.

Holanda.—Los nombramientos corresponden al Ministro del Interior, previo concurso, respecto de las escuelas sostenidas por el Estado, y al Consejo municipal, previo concurso también, tratándose de escuelas municipales.

Inglaterra.—Los maestros son nombrados por el respectivo *School board* tratándose de las escuelas que dependen de esa Junta, y por los correspondientes administradores, cualesquiera que sean, en las demás escuelas.

Italia.—Los Ayuntamientos nombran sus maestros, con intervención del Consejo ecolar provincial, que forma, previo concurso, la relación, por orden de mérito, de los candidatos elegibles; pero no siempre se respeta este orden, y los nombramientos recaen frecuentemente en los hijos del país ó en los candidatos más recomendados. Las autoridades locales suelen separar á los maestros antes de que sean nombrados titulares, ó crearles dificultades para que abandonen el cargo. Para evitar estos abusos se ha instituído una Comisión Consultiva que tiene por objeto dirimir estas cuestiones y amparar en sus derechos á los maestros.

Rusia.—Los maestros de las escuelas rurales creadas por el Ministerio de Instrucción pública son nombrados por el Director de las escuelas primarias de la provincia, á propuesta del Inspector; los de las escuelas urbanas, por las autoridades locales, á propuesta también del Inspector, y de acuerdo con el Gobierno cuando son subvencionadas. En las escuelas de parroquia, que están bajo la autoridad del clero, los maestros son nombrados por el representante de éste, que los elige de entre las personas piadosas sin obligarlas á presentar certificado de aptitud. En las demás escuelas dependientes del Santo Sínodo, pueden enseñar los curas previa la presentación de una carta de obediencia.

Suiza.—En unos cantones son elegidos los maestros por los habitantes del municipio, y en otros por la Comisión escolar ó por el Poder ejecutivo. Así, en el cantón de Berna son elegidos para seis años, por el municipio escolar á propuesta de la Comisión de Educación, y en el de Ginebra, son nombrados por el Consejo de Estado.

En general, el nombramiento se hace por elección ó por concurso, y con más frecuencia por el municipio que por la autoridad escolar.

Lo dicho basta para que se comprenda los diversos temperamentos que se adoptan en lo concerniente al nombramiento de los maestros desde el punto de vista de las entidades llamadas á hacerlos.

«Se aducen buenos argumentos, dice M. Levasseur (obra citada) en favor del nombramiento por la autoridad local, cualquiera que sea, Concejo municipal, *School board*, etc.: ellas, se dice, que están sobre el terreno, conocen las necesidades, y el interés que toman por los asuntos que dirigen aprovecha á las escuelas. Pero, de otra parte, se objeta que la autoridad local es frecuentemente poco ilustrada en materia de educación y se preocupa mucho de intereses mezquinos y de rivalidades de campanario; que los maestros, confinados por este sistema en su aislamiento, tienen poca emulación y adelantan poco. En los Estados Unidos, la elección por los *trustees* entrega mucho la escuela á la política y á los políticos; por esto en Ontario y en Victoria han puesto más alto el derecho de nombrar. En realidad, el Concejo municipal está muy cerca y el Ministro muy lejos; mas los Estados civilizados ofrecen varios tipos intermedios entre los cuales puede hacerse una buena elección. En muchos países la influencia religiosa sobre el nombramiento de los maestros, como sobre la dirección de las escuelas públicas, ha disminuído durante la segunda mitad del siglo XIX».

III

DERECHOS, SUELDOS Y EMOLUMENTOS DE LOS MAESTROS

106. Derechos que implica para los maestros, maestras y auxiliares el nombramiento en propiedad: *a*), de inamovilidad con sus limitaciones; *b*), de excedencia; *c*), de ascenso en la carrera; *d*), de traslación; *e*), de poder disfrutar licencias; *f*), de ejercer ciertas profesiones y cargos públicos; *g*), de rehabilitación; *h*), de libertad profesional; *i*), de percibir los sueldos y emolumentos reglamentarios. — 107. Sueldos de maestros, maestras y auxiliares: *a*), obligatorios; *b*), voluntarios; preceptos relativos á unos y otros. — 108. Emolumentos: *a*), casa-habitación; *b*), retribuciones escolares; *c*), aumento gradual de sueldo; *d*), premios. — 109. Derechos pasivos del Magisterio: jubilaciones y substituciones. — 110. Sueldos y emolumentos de los maestros en el extranjero.

106. Una vez nombrados los maestros, maestras y auxiliares para una plaza en propiedad por alguno de los procedimientos determinados antes (concurso ú oposición), y cualquiera que sea la clase y grado de las escuelas, entran

en el goce de los derechos que la ley les reconoce, conforme á los términos de ella, á saber:

a) La inamovilidad en sus cargos. Según este principio, que es constante en nuestra legislación escolar y extensivo á toda la de Instrucción pública, ningún maestro, maestra ó auxiliar nombrado en propiedad con arreglo á las disposiciones legales, puede ser removido en su cargo, es decir, separado ó trasladado, sino en virtud de sentencia judicial que le inhabilite para ejercerlo, ó de expediente gubernativo, formado con audiencia del interesado y consulta del Consejo de Instrucción pública, en el cual se declare que no cumple con sus deberes profesionales, que infunde en sus discípulos doctrinas perniciosas, ó que es indigno, por su conducta moral, de pertenecer al Profesorado. (Art. 170 de la ley de 1857.) Según la misma ley (art. 171), los Profesores que no se presenten á servir sus cargos en el término que prescriben los Reglamentos, ó permanezcan ausentes del punto de su residencia sin la debida autorización, se entenderá que renuncian sus destinos: si alegasen no haberse presentado por justa causa, se formará expediente en los términos prescritos en el artículo anterior. Tampoco pueden ser trasladados á otro establecimiento sin previa consulta del Consejo de Instrucción pública (art. 172).

Tal es el principio general, que establece y limita el derecho á la «inamovilidad». Semejante derecho se halla regulado y dsenvuelto por el Real decreto de 26 de Octubre de 1901, en los siguientes términos:

Art. 18. Los maestros que no cumplan con los deberes que les imponen las leyes y Reglamentos, ó aquellos á quienes se atribuyan hechos abiertamente contrarios á su buena reputación moral ó profesional, serán sujetos á expediente gubernativo, estableciéndose para su resolución posible, según la gravedad de los casos, y demostrada que sea cumplidamente la falta de los culpables, las penas siguientes:

1.ª «Censura», que consiste en consignar en el expediente personal y hojas de servicios la falta cometida, y el haber sido por ella reprendido y exhortado á no reincidir.

2.ª «La traslación disciplinaria» á otra escuela de la misma clase, categoría y grado de la misma localidad. Sólo podrá imponerse cuando

se considere que de ello no ha de resultar daño alguno para la enseñanza.

3.ª «La suspensión de empleo», que consiste en privar al maestro del ejercicio de sus funciones en la escuela que se halle desempeñando; no puede ser menor la suspensión de quince días, ni mayor de tres meses, y lleva consigo la privación de sueldo y la pérdida del tiempo que dure el castigo en el cómputo de años de servicios.

4.ª «La separación del cargo», la cual implica la pérdida de los derechos y ventajas concedidas á los maestros que sirven escuelas públicas por las leyes y Reglamentos, con privación de regentar dichas escuelas durante un período de tiempo que no será menor de seis meses ni mayor de dos años.

5.ª «La interdición escolar», que une á los efectos de la separación del cargo la pérdida de todos los derechos y de todos los beneficios que el maestro adquiere con el título. Es temporal ó perpetua; si temporal, no puede ser menor de tres años.

Art. 19. En todos los expedientes de esta clase, que serán resueltos por el Ministro de Instrucción pública y Bellas Artes, se oirá previamente al interesado, y las dos últimas penas no podrán ser impuestas si con anterioridad no ha emitido informe el Consejo del ramo.

Art. 20. La renuncia voluntaria del cargo hecha por el inculpado al incoarse ó tramitarse el expediente gubernativo, no impedirá ni interrumpirá la tramitación del mismo cuando se trate de faltas que puedan dar lugar á la aplicación de alguna de las dos últimas penas establecidas.

La inamovilidad, con las limitaciones expuestas, alcanza á todo maestro y auxiliar que haya obtenido su cargo en propiedad, incluso á los que desempeñen escuelas incompletas obtenidas por concurso único y sólo tengan certificado de aptitud: así se ha declarado por varias disposiciones. En cuanto á los que desempeñan cargos de maestro ó auxiliar interinamente, aunque de hecho los disfrutan mientras se proveen en propiedad sus plazas, no tienen reconocidos por la ley los beneficios de la inamovilidad, limitados siempre, claro está, por el derecho de los nombrados en propiedad.

b) Excedencia. En consecuencia del principio de la inamovilidad, dispone la ley de 1857 en su art. 178, que «los Profesores que por supresión ó reforma quedaran sin colocación (*excedentes*), percibirán las dos terceras partes del

sueldo que disfrutaban hasta tanto que vuelvan á ser colocados». Tal es lo que se entiende por «derecho de excedencia», que por Orden del Regente del Reino fecha 4 de Octubre de 1869 se declaró lo tenían los maestros de escuela, «atendiendo á que la palabra *profesor* es genérica, y comprende también á los de la primera enseñanza». Pero rara vez lo ejercitan éstos, puesto que los perjuicios que les origina la supresión, rebaja de categoría, etc., de las escuelas, se reparan generalmente mediante los nombramientos por concurso ó fuera de él, y son contados los casos en que los maestros están en realidad excedentes.

c) Ascender en categoría. En todos los Reglamentos de provisión de escuelas se dejan plazas para darlas al ascenso, con el fin de qué los maestros ganen su sueldo legal, ya que no se les aplica, como debiera ser, el aumentárselo según los años de servicio, como se hace en otros países. De aquí el llamado entre nosotros «concurso de ascenso», en virtud del cual los maestros van pasando sucesivamente, según sus servicios y méritos (los servicios principalmente) de las categorías inferiores á las superiores dentro de cada grupo de escuelas, es decir, de las de párvulos, las elementales y las superiores. Para la resolución de estos concursos y determinar el derecho de los concursantes, se establecen *condiciones de preferencia,* de las que son las principales los años de servicios y los títulos profesionales: para poder ascender se exigen, por la legislación vigente, tres años por lo menos de servicios en propiedad en plaza de la categoría inmediatamente inferior á la que se concurse, prestados en la plaza desde la que se solicite ascender.

d) Á trasladarse de una escuela á otra. La legislación ha previsto el caso, por cierto muy frecuente, de que á un maestro no le convenga, por unos ú otros motivos, continuar en la población donde presta sus servicios y no pueda esperar á salir de ella por ascenso: á esto responde el «concurso de traslado», establecido también por todos los Reglamentos de provisión de escuelas, al que pueden presentarse los que lleven los tres años de servicios prestados

en la plaza desde la cual soliciten, y ésta sea de sueldo igual al de la vacante á que aspire. Para la resolución de estos concursos se establecen, como en el de ascenso, condiciones de preferencia bajo la base antes dicha. La ley deja abierto á los maestros otro camino para trasladarse de una escuela á otra sin ascender: el cambio ó *permuta* de plazas entre unos y otros, siempre que los permutantes desempeñen en propiedad plazas de igual clase, grado y sueldo, y reunan determinadas condiciones, como las de no haber cumplido cincuenta y ocho años de edad, no estar sujetos á expediente gubernativo, no tener solicitada ninguna otra escuela por concurso, no hayan instruído expediente de jubilación ó substitución y lleven tres años de servicios, por lo menos, en la escuela que desempeñen al entablar la permuta.

e) Á disfrutar licencias. Como los demás funcionarios públicos, los maestros tienen este derecho, no sólo por motivo de enfermedad y asuntos personales, sino además para tomar parte en oposiciones y ampliar sus estudios; en todos los casos, las licencias se concederán con arreglo á las disposiciones reglamentarias.

f) Á ejercer ciertas profesiones y cargos públicos. La ley de 1857 establece los casos de compatibilidad é incompatibilidad de las funciones de maestro público con otras, en los siguientes términos:

Art. 174. El ejercicio del Profesorado es compatible con el de cualquier profesión honrosa que no perjudique al cumplido desempeño de la enseñanza, é incompatible con todo otro empleo ó destino público.

Art. 175. Ningún profesor de establecimiento público podrá enseñar en establecimiento privado ni dar lecciones particulares sin expresa licencia del Gobierno.

Art. 189. En las escuelas elementales incompletas podrán agregarse las funciones de maestro á las de cura párroco, secretario de Ayuntamiento ú otras compatibles con la enseñanza. Pero en las escuelas completas no se consentirá semejante agregación sin especial permiso del Rector, que tan sólo podrá darlo para los pueblos que no lleguen á 700 almas.

Lo último legislado acerca del particular es lo que se dispone en el art. 21 del Decreto de 26 de Octubre de 1901, que dice así:

«El cargo de maestro de primera enseñanza es compatible con el de cualquiera profesión honrosa que no perjudique al cumplido desempeño de la misma, é incompatible con todo otro empleo ó destino público, excepción hecha de los de Secretario de Ayuntamiento y Juzgado municipal, que serán compatibles en poblaciones de menos de 500 habitantes, previa autorización concedida por la Junta provincial, de acuerdo con el informe del inspector».

En cuanto á las lecciones particulares, los Maestros las dan en todas las poblaciones, sin inconveniente alguno.

g) Á ser rehabilitados para volver al Magisterio público, cuando hayan dejado de pertenecer á él con arreglo á la ley. Dice la de 1857, en su art. 177:

«Los profesores que, después de haber servido en propiedad una plaza por espacio de diez años, dejen la enseñanza para pasar á otros destinos públicos, podrán ser nombrados de nuevo para cargos del Profesorado de igual clase que los que hubiesen servido; contándoseles los años de antigüedad que llevaban al salir de la carrera de la enseñanza, y recobrando la categoría que antes hubiesen obtenido».

Después de lo dicho á propósito del significado, alcance y aplicación del vocablo «Profesor» (**96**), y de lo expuesto en uno de los párrafos precedentes relativamente al derecho de excedencia (*b*), no cabe duda alguna que en el artículo que acabamos de transcribir se hallan comprendidos los maestros. Así se ha declarado por varias Reales órdenes, la última de las cuales es de fecha 29 de Abril de 1892, que determina los casos en que puede aplicarse el precepto á las maestras, las que, como es natural entre nosotros, no tienen fácil salida á los destinos públicos, siquiera se trate de la inspección de primera enseñanza, que es á la que suelen ir, en su mayoría, los maestros que dejan las escuelas con opción á volver á ellas en los términos fijados por la ley. He aquí los preceptos de dicha Real orden pertinentes al particular que nos ocupa:

«1.º Los maestros que, contando diez ó más años de servicios sin interrupción en el Magisterio, renunciasen su cargo para pasar á otro destino público, podrán, justificando estos extremos y previa rehabilitación, volver á la carrera con abono del tiempo servido y con la misma categoría y antigüedad, dentro de ella, que disfrutasen al hacer la renuncia.

2.º Las maestras que, contando diez ó más años de servicios sin interrupción en el Magisterio, renunciasen su cargo: *A*) para pasar á otro destino público; *B*) para contraer matrimonio habiendo enviudado después; *C*) estando casadas, para seguir al marido por haber éste obtenido un cargo público, ó por haber sido trasladado, si lo estaba desempeñando en el mismo punto en que se hallare la escuela; *D*) estando viudas, para seguir á un hijo, á un hermano ó al padre, cuando hubiesen sido trasladados si le estaban desempeñando en el mismo punto en que se hallare la escuela; *E*) estando solteras, para residir al lado del padre, de la madre ó de un hermano, aunque no desempeñen cargo público; podrán, justificando estos extremos y previa rehabilitación, volver á la carrera en las mismas condiciones establecidas para los maestros por la disposición anterior.

3.º Los maestros y maestras que, no reuniendo las circunstancias exigidas en las disposiciones precedentes, renuncien su cargo, podrán volver al Magisterio sin necesidad de rehabilitación ni autorización especial, con abono del tiempo servido para cuantos derechos se funden en la totalidad de servicios en la enseñanza, pero con pérdida de la categoría adquirida, y, en su virtud, únicamente por oposición ó por concurso en plazas de sueldo inferior á 750 pesetas *(hoy, según las escalas de sueldos vigentes, de 825)*. Como consecuencia también de esta pérdida de categoría, si se reingresase por concurso *(único)*, no se podrán obtener después plazas de la categoría de oposición sin someterse á los ejercicios que en cada caso se requieran para los que nunca hubieran servido tales plazas».

Los preceptos copiados han sido robustecidos por el art. 76 del Reglamento orgánico de primera enseñanza de 6 de Julio de 1900, que dice como sigue:

«Los maestros que dejaren de prestar servicio en la enseñanza pública, necesitan rehabilitación del Ministro para ingresar en ella; estas rehabilitaciones estarán sujetas á lo dispuesto en el art 177 de la ley de Instrucción pública y en la Real orden de 29 de Abril de 1892, con las condiciones siguientes:

1.ª Que las rehabilitaciones no surtan efecto más que una sola vez.

2.ª Que no concedan otros derechos que los que tenía el interesado cuando cesó en su cargo.

Los maestros que, por cualquier motivo, dejaren de prestar servicio en las escuelas, al reingresar en las mismas, sólo podrán obtener, en virtud de concurso, las de igual clase, grado y sueldo que las que desempeñaron».

h) Á emplear los métodos y procedimientos que crean mejores y á exponer su enseñanza como estimen en conciencia, siempre que lo hagan sin ofensa de la moral, de las buenas costumbres y de las instituciones fundamentales de la nación. Por diferentes resoluciones está declarada esa libertad (la Constitución ampara la de conciencia), que sólo tiene un límite para los maestros: el de que los libros de texto los escoja de entre los aprobados por el Consejo de Instrucción pública (cuyas listas se insertan en la *Gaceta de Madrid)*, y los referentes á la Religión y á la Gramática sean, los autorizados por los respectivos diocesanos para la primera, y los publicados por la Academia Española para la segunda; fuera de éstos, las disposiciones vigentes conceden á los maestros libertad absoluta para elegir, de entre los aprobados, los libros que estimen convenientes.

i) Además de los derechos enumerados, tienen los maestros, maestras y auxiliares, ya sean propietarios, ya interinos, el de percibir el *sueldo* y *emolumentos* que les señalan la ley y los reglamentos con arreglo á la categoría de las plazas que desempeñen y en los términos que á continuación se expresan:

107. *Sueldos*. Se dividen en *obligatorios* y *voluntarios:* los primeros son los que, como mínimo y fijos, determinan la ley y los reglamentos, y los segundos, los aumentos que sobre éstos acuerdan las Corporaciones obligadas á sostener las escuelas de que se trate.

a) El sueldo mínimo *obligatorio* reglamentario y legal de los maestros se determina en los artículos siguientes de la ley de Instrucción pública de 1857:

Art. 191. Los maestros de escuelas públicas elementales completas disfrutarán: ... *Segundo*. Un sueldo fijo de 625 pesetas anuales, por lo menos, en los pueblos que tengan 500 á 1.000 almas; de 825 pesetas en los pueblos de 1.000 á 3.000; de 1.100 pesetas, en los de 3.000 á

10.000; de 1.375 pesetas, en los de 10.000 á 20.000; de 1.650 pesetas, en los de 20.000 á 40.000; de 2.000 pesetas, en las de 40.000 en adelante, y de 2.250 en Madrid.

Art. 193. En los pueblos que tengan menos de 500 almas, el Gobernador fijará, oyendo al Ayuntamiento, la dotación que éste ha de dar al maestro, ó la cantidad con que ha de contribuir para dotar al distrito que se forme, según lo prevenido en el art. 102.

Art. 195. Los maestros y maestras de escuela superior disfrutarán 250 pesetas más de sueldo que los de escuela elemental de los pueblos respectivos.

El art. 193 citado se refiere á las escuelas incompletas, y se modificó por el 95 del Reglamento de 7 de Septiembre de 1899, en los siguientes términos:

«Los sueldos de las escuelas incompletas se sujetarán á la siguiente escala: 250, 350, 450 y 550 para los distritos de la población agrupada, y los que señala el art. 193 de la Ley de Instrucción pública de 1857 para los de población diseminada, según dispone el art. 36 de la Ley de Presupuestos de 1895 al 96».

Aunque este artículo tendía á mejorar la situación bochornosa de los sueldos irrisorios, continuó habiendo maestros dotados con menos de 200 pesetas (1). Contra se-

(1) Según el *Anuario estadístico de Instrucción pública*, publicado en 1904 por el Ministerio del ramo, antes de comenzar este año, los sueldos que disfrutaban los Maestros eran los siguientes:

Hasta 100 pesetas al año	434	maestros.
De 100 á 150 íd.	789	—
De 150 á 200 íd.	162	—
De 200 á 275 íd.	2.584	—
De 275 á 300 íd.	610	—
De 300 á 350 íd.	194	—
De 350 á 400 íd.	1.003	—
De 400 á 417 íd.	296	—
De 417 á 450 íd.	648	—
De 450 á 500 íd.	981	—
De 500 á 550 íd.	55	—
De 550 á 600 íd.	597	—
De 600 á 700 íd.	5.683	—
De 700 á 825 íd.	4.499	—
De 825 á 1.000 íd.	38	—
De 1.000 á 1.500 íd.	3.110	—
De 1.500 á 3.000 íd.	971	—
TOTAL ESCUELAS.	22.654	maestros.

mejantes sueldos ha clamado constantemente la opinión, y resultado de ello ha sido lo dispuesto en la ley de presupuestos de 1903, según la cual los maestros de dichas escuelas no disfrutaban dotación inferior á 500 pesetas, lo que está ya en práctica á partir de Enero de 1904 (1).

De suerte que la dotación mínima de maestros y maestras de escuelas de categoría inferior á las de oposición, es de 500 pesetas, y de 825 la de las que se proveen por este procedimiento. Por más que esto no es lo que se ha pedido (al menos, las de oposición no deberían estar dotadas con menos de 1.000 pesetas, que para todas debiera ser el sueldo mínimo), hay que estimarlo como un progreso y señal de que se camina á que todos los Maestros tengan un sueldo suficiente y decoroso (2).

Respecto de las maestras, disponía el art. 194 de la citada ley que tuviesen de sueldo una tercera parte menos del señalado á los maestros en el art. 191. Pero esto ha sido modificado por la ley de *nivelación de sueldos* de 6 de Julio de 1883, y cuyo artículo único dice así:

El art. 194 de la ley de Instrucción pública de 1857, dirá en lo sucesivo: «Las maestras tendrán la misma dotación que se señala á los maestros en la escala del art. 191» (3).

(1) Hay que exceptuar de esto las Provincias Vascongadas y Navarra, que, por virtud del concierto económico, siguen como antes. Sin embargo, merced á excitación del Gobierno, parecen dispuestas á ajustarse á la citada Ley de Presupuestos.

(2) El aumento á 500 pesetas de los sueldos inferiores á esta cantidad, se debe á la iniciativa del Sr. Bugallal, que fué quien, siendo Ministro de Instrucción pública y Bellas Artes, lo propuso al Gobierno de que formaba parte y, de acuerdo con éste, á las Cortes en el proyecto de Presupuesto de 1904. Es de justicia consignar que en ambos Cuerpos Colegisladores encontró la reforma favorable acogida.

(3) Esta nivelación se entiende entre escuelas que sean de igual clase y categoría; puede haber en un pueblo, conforme á los preceptos de la ley de 1857, una escuela elemental completa de niños y otra elemental incompleta de niñas, por ejemplo, en cuyo caso el maestro disfrutará el sueldo que á las elementales completas corresponda, según la escala del art. 191 de dicha ley, y la maestra el que corresponda á las incompletas, pues la ley de nivelación no ha venido á cambiar la categoría de las escuelas ni, por lo tanto, á obligar á los pueblos á sostener escuelas de categoría superior á las que la ley de 1857 les impone. Esta doctrina ha sido declarada por Real orden de 29 de Mayo de 1885,

Para los maestros y maestras de las escuelas de *párvulos,* rigen los mismos sueldos determinados en el art. 191 para las elementales (Real decreto de 4 de Julio de 1884 y Real orden de 13 de Agosto del mismo año).

En cuanto á los de las de *adultos,* las diferentes resoluciones que acerca del particular se han dictado declaran que no están sujetos sus sueldos á la escala gradual. La última (Real orden de 24 de Enero de 1892) lo confirma de una manera terminante en su disposición 3.ª, que dice textualmente (1):

> En las escuelas de adultos, ínterin se organiza este servicio, se entenderán como reglamentarios los sueldos con que legalmente se hubiesen obtenido las plazas en oposición ó concurso, aunque no se ajusten á ningún tipo de las escalas.

Respecto de los *auxiliares* de las diferentes clases de escuelas públicas, la doctrina constantemente seguida y declarada en varias disposiciones hasta 1892, es la de asignarles como sueldo la mitad del que disfrutan los respectivos maestros, doctrina que ha sido modificada por el *Reglamento* de 21 de Abril de dicho año, *para la organización y régimen de las auxiliarías en las escuelas de primera enseñanza,* cuyo art. 2.º dice así:

> Art. 2.º Las plazas, tanto voluntarias como obligatorias de las escuelas públicas obligatorias, disfrutarán los siguientes sueldos:
>
> En las escuelas superiores, cuyo sueldo sea de 2.500 pesetas ó más, 2.000 pesetas.
>
> Idem íd. 2.250 íd., 1.650 íd.
>
> Idem íd. 1.900 íd., 1.375 íd.
>
> Idem íd. 1.625 íd., 1.100 íd.
>
> Idem íd. 1.350 íd. 825 íd.
>
> Idem íd. 1.075 íd., 625 íd.
>
> Idem íd. 875 íd., 500 íd.

y recordada por órdenes de la Dirección general de Instrucción pública de 27 de Agosto del mismo año y 7 de Junio del de 1888.

(1) En esta Real orden, hoy vigente, se establece la doctrina legal sobre los sueldos obligatorios y voluntarios. Más adelante trataremos de ella.

> En las escuelas elementales de adultos y de párvulos, desde el *máximum* hasta 1.100 pesetas inclusive, el inferior en dos grados al de la escuela, entendiéndose que si éste no se ajustase á la escala del artículo 191 de la ley, se tomará el inmediato inferior de dicha escala para determinar el de las auxiliarías.
>
> En las escuelas elementales, de adultos y de párvulos de 825 pesetas, 500.
>
> En las mismas de 625 pesetas, 400.
>
> En las escuelas incompletas, 200 pesetas menos del sueldo que con las formalidades del art. 193 de la ley se haya asignado al maestro al proveer la plaza.
>
> Las escuelas de 750 pesetas serán consideradas como de 825 pesetas para determinar el haber de las auxiliarías.

b) Respecto de los sueldos *voluntarios,* es muy confusa nuestra legislación, pues son innumerables las disposiciones dictadas acerca de ellos, sobre todo por lo que respecta á la determinación de los derechos que los aumentos concedidos á los maestros, sobre los sueldos fijos ó legales, pueden producir á los interesados. Se ha tratado de precisar este particular y, en general, lo que se ha llamado la doctrina legal sobre los sueldos de los maestros, y á ello obedece la Real orden de 24 de Enero de 1892, citada más arriba, en la que se prescribe respecto de los voluntarios:

> 2.º Las corporaciones populares podrán conceder aumentos de carácter voluntario, que afectarán, según los casos que á continuación se determinan, á la categoría de las escalas ó al derecho personal de los maestros.
>
> Los aumentos voluntarios acordados cuando la escuela se halle vacante que, sumados con el sueldo obligatorio, produzcan uno de los tipos de la escala, aumentan la categoría de la escuela á dicho tipo y dan esta misma categoría al maestro que la obtenga en tales condiciones.
>
> Cuando los aumentos acordados en la vacante creen un tipo intermedio entre dos de las escalas de la ley, la categoría de la escuela se entenderá del tipo inmediato inferior, y lo mismo la del maestro que la obtenga en tales condiciones.
>
> En los dos casos anteriores será necesario, para la supresión del aumento, que vuelva á quedar vacante el cargo, ó que se instruya el expediente prevenido en la Real orden de 4 de Febrero de 1880.
>
> Los aumentos voluntarios concedidos después de provista la plaza

no alteran en ningún caso la categoría de ésta ni la del titular, y pueden ser suprimidos por las mismas corporaciones que los otorgaron, sin más limitación que la que establece la orden de esa Dirección de 13 de Abril de 1889 (1).

Respecto de los aumentos voluntarios á los auxiliares sobre el sueldo fijo ó reglamentario que les corresponda, á tenor de lo dispuesto en el art. 2.° (más arriba copiado) del Reglamento de 21 de Abril de 1892, rige análoga doctrina. El art. 3.° de este Reglamento, dice así:

Art. 3.° Sobre los sueldos reglamentarios señalados en el artículo anterior (el 2.° citado, que se refiere á las auxiliarías, tanto voluntarias como obligatorias, de las escuelas públicas obligatorias) podrán las corporaciones á cuyo cargo se hallen las escuelas conceder gratificaciones de carácter voluntario, siempre que el sueldo y la gratificación no supere el haber del auxiliar al que disfrute el maestro.

Si estas gratificaciones se concedieren hallándose vacante la plaza ó se anunciasen en la convocatoria para la provisión, serán obligatorias hasta que vaque nuevamente.

Si se concediesen después de provista la plaza, pueden ser suprimidas en cualquier tiempo, sin más limitación que la que establece la Orden de la Dirección general de Instrucción pública de 13 de Abril de 1889 (1).

En ningún caso las gratificacienes de carácter voluntario crearán derechos ni alterarán la categoría de los que las disfruten.

108. Aparte los sueldos dichos, tienen los maestros y maestras derecho al disfrute de los siguientes emolumentos:

a) *Casa.*—Según el párrafo primero del citado art. 191 de la ley de 1857, los maestros disfrutarán «habitación decente y capaz para sí y su familia». Claro es que, á este respecto, ni los maestros deben exigir más ni los Ayuntamientos dar menos que lo que, dadas las condiciones de la

(1) Se preceptúa en esta Real orden que los aumentos voluntarios de sueldo concedidos con posterioridad á la provisión de las escuelas, una vez comprendidos en los presupuestos municipales, adquieren el carácter de obligatorios durante los doce meses del ejercicio á que el presupuesto corresponda, y no pueden suprimirse dentro de este período sin fundado motivo y sin la aprobación de la Dirección general (Subsecretaría) de Instrucción pública: tal es la limitación á que se hace referencia.

localidad, corresponda á individuos de la misma posición social que el maestro de que se trate.

De tres maneras se atiende á este precepto de la ley: proporcionando al maestro la habitación en el mismo local de la escuela, sea ó no propio de ésta; alquilando el Ayuntamiento la casa fuera de ella y satisfaciéndolo directamente, ó abonando al maestro un tanto alzado, con arreglo al precio de los alquileres en la localidad, para que se busque la habitación y la pague, que sería lo mejor (1); de aquí que en muchos anuncios de oposición y concurso se consigne la cantidad que se destina á este objeto (2). De cualquier modo que sea, los maestros tienen derecho á este emolumento en las condiciones dichas, aun cuando se hallen suspensos, según declaración hecha por la Dirección general de Instrucción pública en 29 de Octubre de 1869, y á que se les proporcione habitación desde que llegan al pueblo. El contrato entre maestros y Ayuntamientos para estipular una cantidad alzada no es ningún caso obligatorio, sino que se funda en la conveniencia y el asentimiento mutuos.

Cuando un maestro y una maestra, esposos, sirven en el mismo pueblo, tiene derecho cada uno de ellos á su habitación (Real orden de 29 de Octubre de 1894, confirmada por sentencia del Tribunal de lo Contencioso-administrativo, de 3 de Febrero de 1896).

En cuanto á los auxiliares, no tienen derecho al emolumento que nos ocupa. El Reglamento relativo á ellos (de 21 de Abril de 1892) dice acerca de este particular:

(1) Recuérdese lo dicho á este propósito al final del núm. **134** (página 256) del tomo VIII, confirmado por el art. 4.° del Real decreto que copiamos en el núm. **94** (pág. 192) del presente volumen.

(2) Según jurisprudencia sentada por la Dirección general, de acuerdo con el parecer del Consejo de Instrucción pública (18 de Julio de 1884), estos anuncios causan estado y los maestros no pueden reclamar contra la cantidad consignada en ellos para casa, máxime si han tomado posesión de la escuela, lo cual significa conformidad con la cuantía de dicha suma. Debe tenerse en cuenta que, según resolución de la Dirección general de Instrucción pública de 28 de Septiembre de 1874, los Municipios no tienen obligación de abonar á los maestros para casa-habitación más cantidad que la consignada en los presupuestos.

Art. 5.º Los auxiliares no tendrán derecho á casa-habitación. Podrán, no obstante, concedérselas las Corporaciones á cuyo cargo se hallen las escuelas.

Si la concesión se hiciese estando vacante la auxiliaría y se consignase en la convocatoria para la provisión, no será revocable mientras no vuelva á vacar.

Si se hiciese después de provista la plaza, será revocable en cualquier tiempo, sin más trámite previo que notificarlo al interesado en la época establecida por la costumbre de la localidad para renovar los contratos de inquilinato.

Posteriores y reiteradas resoluciones han confirmado esta doctrina, por la que se priva á los auxiliares, que al fin son maestros, de un emolumento que la ley concede á los maestros.

b) *Retribuciones escolares.* — Respecto de ellas, dice el art. 192 de la Ley de 1857 :

Los maestros y maestras de las escuelas percibirán, además de su sueldo fijo, el producto de las retribuciones de los niños que puedan pagarla. Estas retribuciones se fijarán por la respectiva Junta local, con aprobación de la de provincia.

Los maestros, incluso los de escuelas incompletas y las de párvulos, tienen derecho á percibir dicho emolumento, y pueden hacerlo de estos dos modos : *a*) directamente ó por medio de los Ayuntamientos, que es lo legal, de los niños que deben pagarlas, ó sea de los comprendidos en la edad escolar y los menores y mayores de ellas que no gocen de los beneficios de la enseñanza gratuita, á tenor de lo preceptuado en la ley y disposiciones citadas al efecto (**79**), y *b*) por convenios celebrados entre ellos y los Ayuntamientos, los cuales están obligados á incluir en sus presupuestos las cantidades estipuladas y á satisfacerlas mientras permanezcan en sus escuelas los maestros con quienes las concertaron ó los convenios no sean anulados por la superioridad. Cuando no se concierten convenios, los Ayuntamientos deben recaudar las retribuciones como cualquier otro arbitrio municipal, estando obligados á consignar en sus presupuestos la cantidad que se calcule

como déficit que ha de resultar de la recaudación para abonarlas á los maestros, de forma que éstos perciban la totalidad, en todos los casos, directamente de aquéllos.

Los auxiliares no tienen derecho, cualquiera que sea la categoría y clase de la escuela en que sirvan, al percibo de retribuciones.

De los dos procedimientos dichos para el pago y percibo de las retribuciones escolares, es el preferible y el menos dado á inconvenientes el de los convenios concertados entre los maestros y los Ayuntamientos respectivos; no es preceptivo, pero es el recomendado constantemente por la Administración central, y el más generalizado, según se expresa en el pasaje copiado al final del núm. **79**. La tendencia, conforme á la aspiración más general y razonable del Magisterio primario público, consiste en que desaparezcan las retribuciones, y su equivalencia, que generalmente se calcula en una tercera parte, se acumule al sueldo legal fijo de los maestros: tal es la solución más conveniente y que, pedida por Conferencias, Asambleas, Asociaciones, etc., de maestros, así como por toda la prensa de primera enseñanza, se impone cada día con más fuerza y, sin duda, se llevará pronto á la legislación del ramo.

c) *Aumento gradual de sueldo.* — Este derecho se halla reconocido por la ley de 1857 en los términos siguientes:

Art. 196. Los maestros y maestras de escuela pública disfrutarán un aumento gradual de sueldo con cargo al presupuesto de la provincia respectiva.

A este fin se dividirán en cuatro clases, y pasarán de una á otra, según su antigüedad, méritos y servicios en la enseñanza, en la forma que determinen los Reglamentos.

De cada cien maestros y maestras, cuatro pertenecerán á la primera clase, seis á la segunda, veinte á la tercera y los demás á la cuarta.

La clasificación se hará en cada provincia, y los maestros ó maestras que pasen de una provincia á otra dejarán de percibir el aumento de sueldo correspondiente á su clase, hasta tanto que ocurran vacantes, para las cuales serán nombrados.

Art. 197. Los maestros y maestras de las tres primeras clases disfrutarán un aumento de sueldo sobre el que corresponda á sus escuelas, que consistirá :

para los maestros el *derecho de substituirse* (Orden de 7 de Enero de 1870), por el cual los maestros imposibilitados, que contasen por lo menos quince años de servicios (siendo propietarios nombrados legalmente), podían servir sus plazas mediante substituto retribuído por su cuenta. Es éste un medio supletorio de la jubilación, por el que á los maestros y auxiliares imposibilitados se les deja la mitad del sueldo (según disposiciones posteriores, los substitutos disfrutan la otra mitad, la casa y las retribuciones escolares). Actualmente sólo se exige para substituirse llevar como mínimo diez años de servicios, siendo jubilado conforme á la ley al cumplir los sesenta de edad, con la clasificación correspondiente á veinte años de servicio, ó si fueren más de éstos, con la que le correspondiese á la fecha de la jubilación. De suerte, que los maestros que se imposibiliten físicamente, cuenten diez años de servicios al menos y no tengan sesenta de edad, si no pueden jubilarse, tienen el recurso de substituirse por *imposibilidad física*, y disfrutar la mitad del sueldo que en activo percibían, hasta que, cumplida dicha edad, sean jubilados y entren de lleno á gozar de los derechos que les concede la referida ley de 16 de Julio de 1887, que tantos beneficios ha traído á los maestros y tantas angustias ha mitigado y mitigará á ellos y sus familias.

110. La mezquindad que revelan los sueldos mínimos que perciben los maestros españoles es causa de que entre nosotros se exageren los haberes que disfrutan los maestros extranjeros, que, ni con mucho, disfrutan en todas partes los sueldos pingües de que aquí se habla. Lo que hay es que en España existe una absurda desproporción entre los sueldos de los maestros de poblaciones pequeñas y los que perciben los de Madrid, por ejemplo. De otra parte, el sueldo mínimo es inferior al señalado en los demás países, aun hoy que la ley preceptúa que no sea menor de 500 pesetas, y la mejora se obtiene con suma lentitud, siempre por concurso ú oposición, y en cantidades insignificantes que no responden, ni con mucho, al tiempo que tarda en lograrse.

Y, como hemos visto, si las escalas de sueldos son menguadas en general, por los años que se necesitan para pasar de unas á otras, tratándose de las escuelas de dotación inferior á 825 pesesas, bien puede decirse hoy que son ilusorios los ascensos, y, en todo caso, que las dotaciones son insignificantes, precisamente donde debiera tomarse en cuenta, no sólo la necesidad de tener buenos maestros, sino además la de procurar que muchas de esas escuelas no estén vacantes tanto tiempo como suelen estarlo, precisamente por el escaso aliciente que ofrecen los respectivos sueldos. ¿No pudieran tomarse estas escuelas (las de 825 inclusive) para que los principiantes las sirvieran como provisionales (nombrados, claro es, por concurso) por vía de prueba, como hemos visto que se hace en otros países (**102**), y de ellas pasar, previos los informes y el examen correspondiente, á desempeñar como propietarios las de mayor categoría, por ejemplo, las dotadas con 1.100 ó sus correspondientes en una escala de sueldo más racional y menos pobre?

He aquí un sistema que merecía la pena de ser ensayado. Con él nada perderían, antes resultarían beneficiadas, las escuelas de menor categoría, las desempeñadas, según ese sistema, por los maestros provisionales, pues que éstos se esforzarían por servirlas bien, á fin de lograr el pase, como propietarios, á las de categoría superior, obteniendo el nombramiento definitivo. Y los que lo obtuvieran habrían hecho, durante ese período de prueba, la práctica que tanto se echa hoy de menos por cuantos se preocupan del adelanto de nuestra primera enseñanza.

Hechas estas indicaciones, por si se estima prudente tener en cuenta lo en ellas propuesto, trataremos de los sueldos que disfrutan los maestros extranjeros; debiendo antes advertir que el sistema que ha prevalecido en casi todas partes es el de un sueldo *fundamental (inicial* y *mínimo)* y de un *aumento periódico* (nuestros *quinquenios*, por ejemplo), obtenido según los años y las notas de los servicios prestados. He aquí ahora lo que sucede en los principales países:

ALEMANIA. — En *Prusia,* el sueldo fijo mínimo de los maestros provisionales (los que no han sido nombrados definitivamente ó titulares) es de 900 pesetas, más la calefacción que pueda ser deducida del sueldo, y una indemnización por casa, cuando el Municipio no la procura; en Berlín, el sueldo fundamental de los maestros provisionales es de 1.200 pesetas, que, con 540 de indemnización por casa, hacen 1.740; en la ciudad de Breslau, el sueldo fijo es de 1.625 pesetas, y la indemnización por casa de 500: total, 2.125 pesetas.

El sueldo mínimo fijo de los maestros titulares (los nombrados definitivamente) de Prusia no puede ser menor de 1.125 pesetas ni de 1.050, después de deducido el importe de la calefacción (cuando se suministra en especie), que se calcula al efecto en 75 pesetas: en general, estos sueldos exceden del mínimo legal por el interés de los Municipios en retener á los maestros, siendo, por término medio, de 1.280 pesetas en las poblaciones rurales, y de 1.600 en las ciudades; en Berlín, un director de escuela percibe el sueldo de 4.875 pesetas, sin contar la indemnización por casa. Después del séptimo año de buenos servicios en escuela pública y durante veintisiete, se aumenta regularmente el sueldo fijo ó fundamental cada tres años en una suma determinada (125 pesetas como mínimo); lo que da por resultado que á los treinta y cuatro años de servicios todo maestro debe alcanzar un haber anual de 2.250 pesetas por lo menos: el término medio es de 1.900 pesetas en las ciudades, y de 2.232 en las poblaciones rurales.

En Berlín, un maestro que empieza con un sueldo fijo de 1.200 pesetas, tiene á los veinte años de servicios 3.375 y 4.500 á los treinta. Los que ejercen en las escuelas superiores de niños ó en las escuelas de ciegos ó de sordomudos, dice M. Friedel (obra citada), disfrutan 3.000 pesetas al principio, y 3.375, 3.750, 4.000, 4.250, 4.500 y 5.375 á los tres, seis, nueve, doce, quince, diez y ocho y veinticuatro años de servicios, más la indemnización por casa, que por término medio es de 675 pesetas. En las escuelas reales

municipales se paga á un maestro por veinticuatro horas obligatorias 3.375 pesetas, y después de tres, seis, nueve, once, trece, quince y diez y ocho años, 3.750, 4.125, 4.500, 4.875, 5.250, 5.625 y 6.000 pesetas; pero en estas cantidades se comprende la indemnización por casa.

Poco más ó menos, sucede lo mismo en los demás Estados alemanes, pues en ellos el sistema del sueldo fundamental y del aumento por antigüedad es aplicado de la manera más sencilla, más uniforme y más estricta. Veamos otro ejemplo.

En el reino de *Sajonia,* el importe del haber total de un maestro propietario no debe ser menor, en dinero, de 1.500 pesetas; á los treinta años de servicios (rara vez tenidos antes de los cincuenta y cinco de edad), ese sueldo se eleva á 2.250 pesetas para los maestros de las pequeñas escuelas (las de menos de 40 alumnos), y á 2.620 para los demás. Los directores que tienen á sus órdenes diez ó más maestros empiezan con 3.750 pesetas, y los otros con 3.250, pudiendo alcanzar después de quince años en funciones 4.875 y 4.375 pesetas respectivamente, en virtud de los aumentos (375 pesetas uno) por antigüedad. Los maestros provisionales (los no nombrados á título definitivo) disfrutan en el reino de Sajonia sueldos que varían entre 1.062 pesetas (mínimo) y 4.125 que tiene alguno que otro de Leipzig: el mayor número de las grandes poblaciones del reino fluctúa entre el mínimo dicho, 1.250, 1.500 y 1.750 pesetas.

En cuanto á las maestras, varía en los diferentes Estados alemanes el sistema seguido respecto de los haberes: en unos es inferior al de los maestros é igual en otros. En *Prusia,* el sueldo fundamental mínimo es de 875 pesetas, y sólo puede ser reducido en el caso que los Ayuntamientos suministren la calefacción y otros emolumentos en especie; pero nunca podrá ser menor, hecha esta deducción, de 812,50 pesetas. Tienen aumentos trienales (de 100 pesetas) é indemnización por casa como los maestros. La ley garantiza á las maestras de escuela «popular», después de treinta y cuatro años de buenos servicios, y de más de cincuenta

de edad, el de 1.775 pesetas, por lo menos, y, además, la casa y la calefacción. Por término medio los haberes que disfrutan las maestras prusianas son de 2.145 pesetas en las ciudades, y 1.743,75 en los pueblos rurales.

En Berlín principian las maestras titulares con 1.250 pesetas; después de tres, seis y nueve años, se aumenta ese sueldo en 125 pesetas cada período, y después de los doce, quince, diez y ocho, veintiuno y veinticuatro, con 250, lo que da un máximo, comprendiendo la indemnización por casa, de 3.415 pesetas.

En el reino de *Sajonia* la ley no distingue, en principio, entre los maestros y las maestras: lo dicho, en materia de haberes, respecto de los primeros, es aplicable á las segundas. Lo mismo sucede en el gran ducado de *Baden*, con la diferencia de que las maestras titulares no pueden pasar del máximo de 1.875 pesetas, mientras que los maestros pueden alcanzar el de 2.500. En *Baviera*, aunque la carrera de las maestras es en todo igual á la de los maestros, no hay igualdad en punto á las dotaciones: el sueldo fundamental mínimo es para las primeras de 1.025 pesetas como auxiliares, 1.125 como delegadas, y 1.250 como titulares; todas disfrutan indemnización por casa, y las delegadas y titulares aumentos de sueldo, según sus servicios.

Argentina.—El sueldo de los maestros, como sus categorías, varían mucho entre los de las provincias y la capital. En las primeras, el sueldo es de 70 pesos mensuales (4.200 pesetas anuales). En la capital, los maestros son de estas clases: ayudantes, con 100 pesos mensuales (6.000 pesetas al año); subpreceptores, con 125 pesos al mes (7.500 pesetas anuales); preceptores, con 161 pesos mensuales (9.660 pesetas al año), y directores de escuelas superiores, con 210 pesos al mes (12.600 pesetas anuales). Tanto en las provincias como en la capital, el aumento es por pase de una categoría á otra, siempre que haya vacante y se lleven diez años de servicio: los ascendidos pueden quedar en la misma escuela. Salvo los Estados Unidos de América y Londres, la Argentina es el país en que mejor pagados están

los maestros, y aun aventaja á estos dos en los sueldos de entrada.

Austria-Hungría.—En *Austria* varía bastante el sueldo de los maestros de unas á otras provincias. El sistema que se sigue para determinarlo consiste en una combinación en que á la vez que se clasifican los pueblos y las plazas, se tienen en cuenta los años de buenos servicios para aumentar por quinquenios el sueldo fundamental. Para la fijación de éste se dividen los maestros en categorías, cada una de las cuales comprende una ó más clases. La primera categoría (directores y maestros de las escuelas primarias superiores ó burguesas) se divide en dos clases, la inferior, cuyo sueldo mínimo es de 1.890 pesetas, y la superior, que disfruta 2.100. La segunda categoría (directoras y maestras de las escuelas burguesas) sólo consta de una clase única, con el sueldo fijo de 1.890 pesetas. La tercera categoría (maestros principales y maestros de escuelas primarias populares) consta de tres clases: la inferior, la media y la superior, cuya dotación es de 1.470, 1.680 y 1.890 pesetas respectivamente. La cuarta categoría (maestras principales y maestras de escuelas primarias populares) comprende dos clases: la inferior, con 1.470 pesetas, y la superior, con 1.680 (1). Por último, la quinta categoría (submaestros y submaestras—auxiliares—de nombramiento definitivo) se divide también en dos clases, de las que á la inferior corresponde un sueldo fijo de 1.050 pesetas, y á la superior de 1.260. Los provisionales sin certificado tienen un sueldo mínimo de 840 pesetas, que se eleva á 945 cuando obtienen el certificado. Además, todos los maestros austriacos disfrutan el aumento quinquenal, antes indicado, la mayoría las indemnizaciones por calefacción y casa que les señalan los reglamentos, y todos el ascenso de una categoría á otra,

(1) Es de advertir que en la mayor parte de los países austriacos, el sueldo de las maestras es igual al de los maestros, pero la indemnización para casa inferior: mientras la de los maestros es de 630 y 840 pesetas, la de las maestras lo es de 420 y 525. En otros países de la corona de Austria el sueldo de las maestras es inferior al de los maestros en un 20 por 100.

y dentro de ellas, de las clases inferiores á las superiores, lo cual se realiza anualmente por una especie de concurso.

En *Hungría* rige el sistema alemán en su forma más sencilla, esto es, el sueldo fundamental aumentado quinquenalmente por suplementos (de 105 pesetas) concedidos en vista de sus servicios. El sueldo fijo mínimo no puede ser menor de 840 pesetas; pero el Estado tiende á aumentarlo, y ya en fin de 1899 sólo quedaban en las escuelas públicas 943 plazas de maestro cuyo sueldo no excediese del dicho: 1.200 tenían 1.050 pesetas; 387, 1.260; y 80, 1.470, que es el máximo del sueldo fundamental. Los maestros húngaros disfrutan, aparte de los quinquenios, la casa-habitación, que debe tener, además de las piezas ordinarias, un jardín. En las escuelas primarias superiores del Estado, los auxiliares cobran de 1.050 á 1.470 pesetas, y los maestros ordinarios de 1.680 á 2.520, más 315 á 840 de indemnización por casa. Las maestras disfrutan los mismos sueldos y emolumentos que los maestros.

Bélgica. — El sueldo mínimo de los maestros belgas es de 1.200 pesetas que disfrutan los de la 5.ª categoría, que es la inferior de las establecidas por la ley de 1895: los de la 4.ª, 3.ª, 2.ª y 1.ª perciben 1.400, 1.600, 1.800 y 2.400 pesetas, respectivamente (1). Tienen, además del derecho de pasar de una categoría á otra superior, el de percibir un aumento de 100 pesetas al final de cada período de cuatro años de buenos servicios, pero este aumento no puede pasar de 600 pesetas; de modo que el máximo, 3.000 pesetas, sólo pueden alcanzarlo á los veintiocho ó veintinueve años, lo más pronto, de haber sido nombrados definitivamente como maestros. El sueldo fijo de los submaestros (auxiliares) es, según dichas categorías, de 1.000, 1.100, 1.200, 1.300 y 1.400 pesetas: estos funcionarios no disfrutan aumento de sueldo.

(1) Estas categorías las establece la ley según el número de habitantes de los Municipios, á saber: la 5.ª, para los de 1.500 y menos habitantes; la 4.ª, para los de 1.5001 á 10.000; la 3.ª, para los de 10.001 á 40.000; la 2.ª, para los de 40.001 á 100.000, y la 1.ª, para los de más de 100.000.

El sueldo mínimo de las maestras es en Bélgica como el de los maestros, de 1.200 pesetas (categoría 5.ª ó inferior), pero en las demás varía: las de la 4.ª tienen 1.300; las de la 3.ª, 1.400; las de la 2.ª, 1.600, y las de la 1.ª, 2.200. El de las submaestras ó auxiliares es, para las de la 5.ª categoría ó inferior, de 1.000 pesetas; para las de la 4.ª y 3.ª, de 1.100, y para las de las 2.ª y 1.ª, de 1.200. Las maestras tienen derecho á casa ó indemnización por ella en los mismos términos que los maestros, y las submaestras á sólo el sueldo, como los auxiliares.

Es de advertir que en Bélgica están facultados los Municipios para variar los sueldos de los maestros, maestras y auxiliares, á condición que no les den menos del mínimo señalado en las escalas indicadas, siendo muy común que los mejoren. También debe advertirse que en Bélgica la primera enseñanza no es gratuita para los que pueden pagarla, por lo que los maestros cobran retribuciones á los escolares de fámilias pudientes. Contando con éste y los demás emolumentos, los maestros belgas disfrutan haberes que, por término medio, son para los directores y directoras hasta de 3.500 pesetas. La remuneración por la enseñanza de adultos constituye un emolumento considerable para los maestros belgas.

Estados del Norte de Europa. — Desde 1901 disfrutan los maestros titulares de *Suecia*, casa, calefacción ó su equivalente en dinero, y de un sueldo de 980 pesetas, por lo menos, que después de los cinco primeros años de buenos servicios, se aumenta en más de 100 pesetas, y en la misma cantidad después de los diez y de los quince; de suerte que, pasado este último, el sueldo del maestro se eleva á 1.400 pesetas, que es el máximo previsto por la ley: los servicios que prestan en las escuelas de perfeccionamiento se retribuyen por separado. Los maestros de las escuelas primarias superiores varían de 1.400 á 3.500 pesetas. En las ciudades más importantes, los sueldos de los maestros son de 1.960 pesetas como mínimo y de 3.500 como máximo.

En cuanto á las maestras, la ley les concede casi los

mismos derechos que á los maestros, por lo que los sueldos mínimos difieren poco, al menos en las escuelas primarias propiamente dichas. En las ciudades no participan las maestras de los que las municipalidades conceden á los maestros, siendo el sueldo de entrada (mínimo) para las maestras de 1.680 pesetas y el máximo de 2.380. En las escuelas inferiores, que son del dominio casi exclusivo del personal femenino, el sueldo mínimo de las maestras tituladas es de 420 pesetas, además de la casa y la calefacción; á los diez y quince años de buenos servicios se aumenta ese sueldo en 490 y 560 pesetas, respectivamente. En las ciudades esa categoría de maestras recibe de 840 á 1.260 pesetas.

En *Noruega* se sigue también el sistema de los sueldos mínimos y de los aumentos por antigüedad, pero sin precisar la cuantía de ellos, lo cual hacen los Consejos escolares. El término medio de los sueldos fundamentales viene á ser de 1.040 pesetas, comprendiendo los demás emolumentos; algunos maestros añaden á lo dicho la remuneración por el servicio eclesiástico, que es de unas 270 pesetas, como término medio. Los emolumentos varían de un distrito á otro: en la campiña el maestro jefe debe tener, además de la habitación para su familia, un jardín y terreno y pastos para alimentar dos vacas. En las ciudades varía todavía más el sueldo: el mínimo pagado en 1895 por las plazas urbanas fué de 1.120 pesetas, y el máximo de 5.880: en Cristianía, los titulares del grupo inferior reciben al principio 1.960 pesetas; después de tres años, 2.520; á los seis, 2.800; después de los nueve, 3.220, y después de los quince, 3.640. Los del grupo superior ó directores de escuelas tienen 3.640 pesetas al comienzo, y después de los doce años 5.320, y además indemnización por casa y calefacción, que asciende á 1.260 pesetas.

Las maestras noruegas pueden ocupar todas las plazas de las escuelas primarias, á elección de las autoridades locales; sin embargo, las escuelas urbanas no deben ser servidas exclusivamente por personal femenino. El término medio del sueldo que perciben las maestras en las ciudades es de

840 pesetas, y el máximo de 2.170; esto es, mucho menos que los maestros; en Cristianía el sueldo inicial es de 1.260 pesetas (los maestros 1.960), que á los quince años de servicios se eleva con los aumentos periódicos (trienales) á 2.100 (3.640 para los maestros), sueldo que corresponde á las maestras del grupo superior (directoras).

En *Dinamarca* el sueldo de los maestros primeros de las escuelas rurales no puede ser inferior á 980 pesetas ni superior á 1.260: estos sueldos pueden ser disminuídos en 140, ó aumentados en 280 pesetas. Los segundos maestros disfrutan un sueldo fijo de 700 pesetas como mínimo y de 980 como máximo. Los primeros maestros reciben cada cinco años de buenos servicios un aumento de 280 pesetas hasta llegar á la suma de 840, y después del vigésimo año, otro extraordinario de 140; los segundos maestros reciben cada tres años un aumento de 140 pesetas, hasta el máximo de 700; á los veinte años cumplidos de servicios se les concede otro suplemento de 280 pesetas. En las ciudades los maestros (urbanos) se dividen, á los efectos del sueldo, en tres categorías ó escalas: los de la inferior tienen un sueldo de 1.260 pesetas durante los dos primeros años; de 1.400 durante los tres siguientes; de 1.680 durante los cinco siguientes; de 2.240 en los otros cinco; de 2.520 en los cinco siguientes, y de 2.800 en adelante; los sueldos de la escala media son de 1.400, 1.540, 1.890, 2.380, 2.660 y 3.080 pesetas, respectivamente, y los de la escala superior de 1.400, 1.540, 2.100, 2.520, 2.800 y 3.360. Los sueldos de la escala inferior y media pueden ser aumentados por el Ministro. Los maestros jefes ó directores reciben el sueldo máximo correspondiente á los maestros de su clase, y tres veces, cada cuatro años, el suplemento máximo, ó sea tres veces 280, 420 ó 560 pesetas. Tanto los maestros rurales como los urbanos tienen derecho á casa y un jardín, y si no hay éste, á una indemnización de 70 pesetas como máximo. Los servicios de organista, chantre, etc., son retribuídos con independencia del sueldo, en 140 pesetas á los maestros primeros y 70 á los segundos. En Copenhague los maes-

tros tienen asegurado un haber máximo de 3.920 pesetas.

Las maestras, que han aumentado considerablemente en Dinamarca, sobre todo en las ciudades y en Copenhague, y enseñan en las clases de niñas y en las inferiores de niños, tienen sueldos inferiores á los maestros. Con arreglo á las escalas, por años, que hemos dicho que rigen para éstos en las escuelas urbanas, disfrutan: las de la inferior, 980, 1.120, 1.260, 1.540, 1.680, 1.820 pesetas; las de la media, 1.120, 1.260, 1.400, 1.680, 1.820 y 1.960; las de la superior, 1.120, 1.260, 1.400, 1.750, 1.890 y 2.100. En las escuelas rurales, no deben recibir un sueldo inferior á 700 pesetas ni superior á 980; disfrutan también aumentos de 140 pesetas por trienios hasta llegar á 700, y á los veinte años de servicios otro de 280 pesetas. En Copenhague tienen las maestras sueldos que varían entre 1.500 y 2.800 pesetas, mientras que, como hemos dicho, los de los maestros llegan á 4.000 próximamente.

Estados Unidos de América. — No hay en este país preceptos fijos de carácter general que determinen los haberes de los maestros: cada condado, cada ciudad, cada *School board* ó *Board of trustees,* dice M. Levasseur (obra citada) los fija á su antojo. Según una estadística no muy completa que publica M. Friedel (ob. cit.), el término medio, para el país en general, del sueldo de los maestros fué en 1899-900 de 670,81 dollars (unas 3.354 pesetas). En algunos puntos este término medio ha sido inferior; pero lo general es que lo excediera, pues abundan los maestros que cobran más de 700 y 800 dollars (3.500 y 4.000 pesetas). En California el término medio resultó en dicho año de 943 dollars (4.715 pesetas). Según la estadística á que nos referimos, en Boston 5 maestros tenían de sueldo 3.780 dollars (18.900 pesetas); 3 ganaban 3.168 dollars (15.840 pesetas); 55 disfrutaban 2.880 dollars (14.400 pesetas); 39 más de 2.000 dollars (más de 10.000 pesetas); 100 tenían 1.000 dollars (5.000 pesetas), y 806, unos 456 dollars (2.280 pesetas). En cuanto á las maestras, es interesante lo que el citado Friedel dice en estos dos párrafos:

«En los Estados Unidos de la América del Norte la coeducación de las niñas y los niños es la regla; donde existe la instrucción separada es debido á razones de organización material de las escuelas, y desaparecerá á medida que las condiciones materiales permitan la aplicación del principio pedagógico generalmente adoptado.

»Las mujeres son admitidas, no sólo á la enseñanza, sino, en casi todos los Estados de la Unión, á la administración de las escuelas, es decir, en las *School boards* (Juntas), etc. Por otra parte, las mujeres intervienen en las elecciones de los comités escolares. La organización actual de la enseñanza primaria pública (si se puede llamar organización al conjunto de los comités locales que vigilan y sostienen la instrucción de la juventud) explica la afluencia de las mujeres á una carrera que los hombres desdeñan por ocupaciones más lucrativas. Al respecto de los salarios, los términos medios son de 50,92 dollars (más de 254 pesetas) por mes en los Estados del Pacífico-Oeste, y de 31,45 dollars (más de 157 pesetas), también por mes, en los territorios del Atlántico-Sud. Estas cifras apenas dan idea precisa respecto del estado general del país entero. El Comité de San Luis, por ejemplo, paga al año á 4 maestras 2.000 dollars (10.000 pesetas); á otra, 1.800 dollars (9.000 pesetas); á 14 más de 1.000 dollars (5.000 pesetas); á 592 más de 500 dollars (2.500 pesetas), y á 216 más de 200 dollars (más de 1.000 pesetas)».

Francia. — El sueldo mínimo legal de los maestros es de 1.000 pesetas, que es el asignado á los *stagiaires* (provisionales). El de los titulares es de 1.100, más la indemnización de residencia, que varía según las poblaciones, de 200 á 2.000 pesetas en poblaciones de más de 1.000 habitantes y la casa, ó, en su defecto, indemnización; de suerte que un maestro titular de la quinta clase (la inferir de las cinco en que se dividen en Francia los maestros y á la que pasan desde la situación de provisionales) no puede tener menos de 1.100 pesetas de sueldo y de 1.300 si la población en que reside tiene dicho número de almas. Además de los

sueldos, que con la indemnización por residencia se aproximan á 3.000 pesetas para los de la categoría primera ó superior, disfrutan los maestros franceses de un suplemento de 200 á 400 pesetas cuando la escuela tiene una clase de enseñanza superior, ó más de dos y de cuatro clases elementales. Los directores de escuelas de varias clases y los de la enseñanza primaria superior disfrutan sueldos algo más elevados. Las maestras tienen un sueldo inferior, salvo las provisionales y las titulares de la quinta categoría, que lo tienen igual al de los maestros de sus mismas clases; es decir, que para el ingreso en el Magisterio se aplica el principio de la nivelación de sueldos.

En París disfrutan los maestros titulares *adjuntos* (segundos maestros en las escuelas de varias clases que tienen director) los siguientes sueldos, comprendida en ellos la indemnización por residencia: los de la quinta categoría, 1.800 pesetas; los de la cuarta, 2.100; los de la tercera, 2.400; los de la segunda, 2.700, y los de la primera, 3.000; las maestras de la misma clase (titulares adjuntas), 1.500, 1.800, 2.000, 2.300 y 2.600, respectivamente. Los directores y las directoras disfrutan un haber de 2.400 pesetas los primeros y de 2.000 las segundas, además de la indemnización de residencia, que varía según las categorías, que son cuatro, á saber: de 1.000, 1.300, 1.700 y 2.000 para los directores, y 1.300, 1.600 y 2 000 para las directoras; á esto hay que añadir la cantidad que perciben por indemnización de casa, que para unos y para otras es de 800 pesetas. De esto resulta que los directores cobran: los de la cuarta categoría, 4.200 pesetas; los de la tercera, 4.500; los de la segunda, 4.900, y los de la primera, 5.200; y las directoras, 3.800, 4.100, 4.400 y 4.800, respectivamente. Los provisionales de París, que son muchos (80 hombres y 235 mujeres), perciben un sueldo de 1.300 pesetas. Los titulares pueden pasar de una categoría á otra (lo mismo sucede en toda Francia) por antigüedad y por elección ó mérito; pero así los maestros, como los directores de uno y otro sexo, necesitan para ascender llevar tres años por lo menos en la

categoría inmediata inferior: lo mismo que entre nosotros se halla establecido (1).

Gran Bretaña. — Este país es uno de los pocos en que los sueldos de los maestros no se hallan reglamentados uniformemente (salvo Irlanda) por una ley, sino que su fijación se deja, como en los Estados Unidos de América, á las autoridades que administran directamente las escuelas que han creado y sostienen, como por ejemplo, las Juntas locales de enseñanza ó *School boards*. Por otra parte, las estadísticas no suministran datos precisos ni con mucho.

En Inglaterra y el *País de Gales* los sueldos pagados á los maestros titulados de las escuelas elementales subvencionadas con fondos públicos fueron en 1901, de 1.250 pesetas (sólo 2 maestros y 12 asistentes cobraron menos de esta suma), 2.500, 3.750, 5.000, 6.250, 7.500, 10.000, 12.500 y más. El término medio calculado por el *Board of Education* para el total de maestros titulados, principales y asistentes (especie de segundos maestros ó auxiliares), es de 3.221 pesetas próximamente. En Londres, los maestros principales, jefes de grandes escuelas, perciben un sueldo de 7.500 á 8.125; y los asistentes, de 4.250, con 250 más cuando dan clase en las escuelas de noche. La escala de los sueldos de las maestras de Inglaterra y el País de Gales es análoga á la de los maestros, pero el máximo de los sueldos que cobran no llegan en ningún caso á 10.000 pesetas: los términos medios más generales son de 3.136 pesetas para las maestras principales y de 2.124 para las asistentes.

Cosa análoga puede decirse de *Escocia* en cuanto á los sueldos de los maestros: los términos medios publicados oficialmente son de 3.403, 3.738, 4.380, 4.535, 5.198 y 6.383 pesetas para los maestros principales; para los asistentes fluctúan entre 2.064, 2.375, 2.849 y 3.277. Los maestros reciben un aumento de las subvenciones que vota el Parlamento, por los resultados obtenidos en la instrucción de los

(1) El personal de las escuelas primarias de París se compone de 3.480 individuos, y con los sirvientes cuesta al año unos 12 millones de francos.

«pupil-teachers», que no es periódico, ni mucho menos debido á la antigüedad. Las maestras disfrutan sueldos análogos, pero sin exceder mucho de 5.000 pesetas.

En *Irlanda,* al contrario de Inglaterra y Escocia, los reglamentos determinan con precisión los haberes de los maestros, los cuales disfrutan en cada uno de los tres grados en que se dividen, de un sueldo fijo y de aumentos trienales por servicios. Los sueldos son: para los del tercer grado (inferior) de 1.400 pesetas, y para los del segundo, de 2.175; el grado primero (superior), se divide en secciones, cobrando los de la 2.ª, 2.925 pesetas, y los de la 1.ª, 3.475. Con los aumentos dichos se elevan estos sueldos á 1.925, 2.725, 3.175 y 4.375 pesetas respectivamente. Lo dicho se refiere á las escuelas nacionales (públicas) que tienen por término medio 20 ó más alumnos. En las que no llegan á ese número de alumnos, los maestros cobran 1.100 pesetas sin aumentos periódicos (1). Las escuelas de niñas se clasifican de la misma manera que las de niños, y las maestras principales tienen además del sueldo el aumento dicho para los maestros. Los sueldos de esas maestras son: para las del tercer grado (inferior), de 1.100 pesetas (el mínimo que el de los maestros de escuelas de menos de 20 alumnos); para las del segundo, de 1.825; para la sección 2.ª del primero, 2.425, y para la 1.ª, 2.850; con los aumentos se elevan estos sueldos á 1.625, 2.225, 2.625 y 3.525. Las asistentas, que no reciben aumento, disfrutan de 1.100 á 1.625 pesetas, y algunas hasta 1.812.

Holanda.—Para los directores de escuelas el sueldo mínimo es de 1.456 pesetas, y habitación con jardín, si es posible, ó en su defecto una indemnización; para los maestros ordinarios, que son la mayoría, el sueldo es de 1.248 pesetas, y los que carecen del certificado de aptitud para dirigir escuelas, comienzan con 832 pesetas: para estas dos últimas clases la ley no prescribe que tengan casa. La ley

(1) En las escuelas de menos de 10 alumos, recibe el maestro 43,75 pesetas por alumno.

holandesa deja á los Municipios mucha libertad en lo que concierne al aumento de sueldo á los maestros; de aquí una gran variedad de haberes, según los años de servicios de los maestros de escuelas elementales y superiores y las poblaciones en que ejercen, habiendo algunos que disfrutan sueldos de 3.300 y más pesetas: los jefes ó directores de escuelas los alcanzan sucesivamente hasta de 5.600 pesetas. Aunque, en general, los sueldos iniciales de las maestras son un poco inferiores á los de los maestros, muchas de las primeras disfrutan sueldos iguales á las de los segundos.

Italia. — El sueldo mínimo legal fijado por la ley de 1898 á los maestros se determina según la clasificación que la misma ley hace de las escuelas en urbanas y rurales; cada una de estas dos categorías se divide en dos grados (superior é inferior); en cada grado hay tres clases de maestros. Los sueldos mínimos asignados á los maestros de las escuelas urbanas del grado superior, son de 1.000 pesetas á los de la clase 3.ª, de 1.110 á los de la 2.ª y de 1.320 á los de la 1.ª; para el grado inferior son estos sueldos de 900, 950 y 1.000 pesetas respectivamente; en las escuelas rurales del grado superior, los sueldos son de 800, 850, y 900, y los del grado inferior, de 700, 750 y 800. Los maestros de esas escuelas tienen derecho además á un aumento equivalente al décimo del sueldo cada seis años de servicios prestados en el mismo Municipio (estos aumentos no pueden pasar de cuatro), casa ó indemización por ella, otra indemnización de residencia en algunas localidades y gratificaciones por la enseñanza del trabajo manual, por la de adultos y por los cursos complementarios de los jueves. Con todo esto y los aumentos voluntarios, en algunas poblaciones (v. gr.: Génova y sus alrededores) hay maestros que tienen 4.000 pesetas de haber.

En cuanto á las maestras, son preferidas en Italia á los maestros para las clases inferiores de niños, para las mixtas (y aun en las de niñas y mixtas superiores) y, en general, por razón de economía, en los municipios pobres ó que quieren gastar poco en escuelas: en 1898, representaban el

63 por 100 del personal de primera enseñanza. Sus sueldos son dos tercios del de los respectivos maestros; así, en las escuelas urbanas del grado superior, son de 800 pesetas para las de la 3.ª clase, 880 para las de la 2.ª y 1.056 para las de 1.ª, y en las del grado inferior, 720, 760 y 800, respectivamente; en las escuelas rurales del grado superior, 640, 680 y 700, y en las del grado inferior 560, 600 y 640, respectivamente. Tienen las maestras italianas el derecho al aumento gradual en las mismas condiciones que los maestros y á casa-habitación.

Portugal.—Se dividen los maestros en auxiliares y titulares. Los primeros, equivalentes á los nuestros, necesitan poseer título de maestro para ser nombrados, y tienen un sueldo de 500 pesetas en las escuelas elementales y de 800 en las complementarias; en Lisboa y Oporto esos sueldos son mejorados en 150 pesetas en las primeras de dichas escuelas y en 240 en las segundas: no tienen derecho á casa. Los maestros titulares se dividen en tres clases, á cada una de las cuales corresponde un sueldo determinado, y el ascenso consiste en pasar de una categoría á otra superior. Todo maestro titular empieza por la tercera clase, con 750 pesetas en las escuelas elementales y 1.100 en las complementarias; á los ocho años de buenos servicios pasa á la segunda, con 900 y 1.300 pesetas, respectivamente, y, en fin, después del quincuagésimo año, ascienden á la primera clase, con 1.100 y 1.700 pesetas, según la escuela sea elemental ó complementaria. Reciben además los maestros titulares de las ciudades una gratificación ó prima de 15 pesetas por cada alumno que sufre con éxito el examen elemental del segundo grado, y todos disfrutan de casa. En Lisboa y en Oporto, donde la vida es más cara, los maestros de las escuelas elementales y los de las complementarias disfrutan un aumento de «residencia», de 270 pesetas los primeros y 360 los segundos (1).

(1) Los maestros que son nombrados para las Escuelas Normales de Lisboa y Oporto reciben, como auxiliares, 1.330 pesetas de sueldo, y como titulares, 1.500.

En cuanto á las maestras, la ley no establece diferencia alguna entre ellas y los maestros, así se trate de las nombradas interinamente como de las titulares ó propietarias: las maestras especiales de costura agregadas á las escuelas de niñas de la capital disfrutan un sueldo anual de 1.200 pesetas.

Rusia y Finlandia.—Como en Inglaterra, Escocia y los Estados Unidos de América, en la *Rusia* propiamente dicha, la fijación de los sueldos de los maestros corresponde á las autoridades que administran directamente las escuelas, las fundan y las sostienen; bien es verdad que puede asegurarse que le falta una organización completa y uniforme de la primera enseñanza: las escuelas dependen de diferentes centros y son administradas, según sus clases, por entidades muy diversas. Los sueldos iniciales mayores de los maestros (los de San Petersburgo y otras poblaciones importantes) son de unas 1.600 pesetas; los demás fluctúan entre 737, que parece ser el mínimo, y 1.500 pesetas; en Riga, los sueldos son de 737 á 2.948 pesetas. Según una estadística de 1899, el término medio del sueldo anual de los maestros rusos es de unas 1.300 pesetas para los que no tienen familia y de 1.650 para los que la tienen. La indemnización media por casa es de cerca de 428 pesetas. Los maestros que cuentan quince años de servicios tienen derecho á una pensión que viene á aumentar el sueldo, pues la pensión se abona *sin que el beneficiado deje sus funciones;* significa, pues, una especie de aumento por antigüedad. Esta pensión suele ser próximamente, á los quince años de servicios, de 400 pesetas; á los veinte de 800, y á los veinticinco de 1.200; merced á estas pensiones, los sueldos iniciales ó fundamentales pueden elevarse en los períodos dichos á 1.340, 1.730 y 2.140. Con corta diferencia es aplicable á las maestras lo dicho respecto de los maestros.

Con depender *Finlandia* de Rusia, sigue un sistema contrario al dicho respecto de sueldos á los maestros: el del sueldo fundamental ó inicial y ascenso por suplementos ó

aumentos periódicos, según los años de servicios, en su forma más sencilla, como en Alemania, Suecia y Hungría. En los pueblos rurales y en los urbanos pequeños, el sueldo fijo mínimo de los maestros es de 800 pesetas, que es la suma con que el Estado contribuye por cada maestro que tenga 20 alumnos por lo menos, á lo cual añade un aumento del 10 por 100 de ese sueldo por quinquenios de buenos servicios; después del vigésimo año el aumento es del 20 por 100 del sueldo fundamental, que en esta época se halla aumentado en 400 pesetas; es decir, es de 1.200. Disfrutan además los maestros finlandeses, satisfechos por los municipios, donativos en especie (por valor en dinero de 250 pesetas al menos), casa y calefacción, y, por último, la mitad de las retribuciones escolares (2 pesetas por alumno). En las ciudades el sueldo mínimo es de 1.200 pesetas, pero luego varían mucho. Los más elevados son los que disfrutan los maestros de Helsingfors, donde los directores de escuelas tienen 3.900 pesetas.

Las maestras finlandesas disfrutan menos sueldo que los maestros: el mínimo en las escuelas rurales es de 600 pesetas (200 menos que los maestros): el aumento periódico lo reciben en la misma forma que éstos, así como los otros emolumentos en especie. En las ciudades, el mínimo de sueldo fijo es de 900 pesetas (300 menos que los maestros) y, como sucede con éstos, los salarios más elevados los perciben las maestras de Helsigfors, donde las directoras de escuelas ganan 3.300 pesetas anuales (600 menos que los directores).

Suiza. — En este país, como en Austria, se aplican los diversos sistemas que hemos visto se practican en los demás países para determinar los haberes del maestro: el de sueldos fijos ó fundamentales aumentados por suplementos á título de ascenso por antigüedad y buenos servicios; el de salarios según la importancia de las poblaciones ó de las escuelas, y hasta el antiguo de convenios entre municipios y maestros.

Los sueldos fijos mínimos varían mucho de unos á otros

cantones: en Bale es de 2.880 pesetas (1); en Zurich, de 1.500 y los de las escuelas medias de 2.100; en Ginebra, de 1.650 para los regentes y de 1.400 para los subregentes de la primera categoría; de 1.850 y 1.500 respectivamente para los de la segunda, y de 2.050 y 1.700 para los de la tercera, y para los regentes de las escuelas secundarias de 3.550, que con los aumentos sucesivos de 100 pesetas por año durante cinco, llega á ser de 3.550; en Argovia 1.400 pesetas y 1.700, y así, poco más ó menos, en los demás. En general, los maestros suizos gozan de casa y otros emolumentos, como leña, terrenos, ó la indemnización correspondiente de 100 pesetas, comúnmente, por cada concepto. Los aumentos por año de servicio varían mucho de unos cantones á otros en períodos y cantidad: por ejemplo, en Soleure son de 100 pesetas á los cuatro años; de 200 á los ocho; de 300 á los doce; de 400 á los dieciséis, y de 500 después de los veinte.

Los sueldos y emolumentos de las maestras varían en Suiza más que los de los maestros, á los que son inferiores. En Ginebra los sueldos mínimos de las regentes y de las subregentes, son: de 1.400 y 1.100 pesetas, respectivamente, para las de la primera categoría; de 1.500 y 1.300 para las de la segunda, y de 1.700 y 1.500 para las de la tercera. Como los regentes y subregentes, gozan de un aumento de 100 y 80 pesetas anuales durante diez años. En varios cantones, el sueldo de las maestras es igual, como los demás emolumentos, al de los maestros, y en algunos, como el de Schaffhouse, equivalente á los cuatro quintos del de éstos.

*
* *

Los datos expuestos referentes á los sueldos de los maestros en el extranjero, se prestan á algunas consideraciones por vía de resumen.

Aunque en algunas partes es menor, sobre todo para los

(1) Para los maestros de las escuelas medias puede elevarse hasta 4.340 y aun 4.980 pesetas.

aumentos periódicos, según los años de servicios, en su forma más sencilla, como en Alemania, Suecia y Hungría. En los pueblos rurales y en los urbanos pequeños, el sueldo fijo mínimo de los maestros es de 800 pesetas, que es la suma con que el Estado contribuye por cada maestro que tenga 20 alumnos por lo menos, á lo cual añade un aumento del 10 por 100 de ese sueldo por quinquenios de buenos servicios; después del vigésimo año el aumento es del 20 por 100 del sueldo fundamental, que en esta época se halla aumentado en 400 pesetas; es decir, es de 1.200. Disfrutan además los maestros finlandeses, satisfechos por los municipios, donativos en especie (por valor en dinero de 250 pesetas al menos), casa y calefacción, y, por último, la mitad de las retribuciones escolares (2 pesetas por alumno). En las ciudades el sueldo mínimo es de 1.200 pesetas, pero luego varían mucho. Los más elevados son los que disfrutan los maestros de Helsingfors, donde los directores de escuelas tienen 3.900 pesetas.

Las maestras finlandesas disfrutan menos sueldo que los maestros: el mínimo en las escuelas rurales es de 600 pesetas (200 menos que los maestros): el aumento periódico lo reciben en la misma forma que éstos, así como los otros emolumentos en especie. En las ciudades, el mínimo de sueldo fijo es de 900 pesetas (300 menos que los maestros) y, como sucede con éstos, los salarios más elevados los perciben las maestras de Helsigfors, donde las directoras de escuelas ganan 3.300 pesetas anuales (600 menos que los directores).

Suiza. — En este país, como en Austria, se aplican los diversos sistemas que hemos visto se practican en los demás países para determinar los haberes del maestro: el de sueldos fijos ó fundamentales aumentados por suplementos á título de ascenso por antigüedad y buenos servicios; el de salarios según la importancia de las poblaciones ó de las escuelas, y hasta el antiguo de convenios entre municipios y maestros.

Los sueldos fijos mínimos varían mucho de unos á otros

cantones: en Bale es de 2.880 pesetas (1); en Zurich, de 1.500 y los de las escuelas medias de 2.100; en Ginebra, de 1.650 para los regentes y de 1.400 para los subregentes de la primera categoría; de 1.850 y 1.500 respectivamente para los de la segunda, y de 2.050 y 1.700 para los de la tercera, y para los regentes de las escuelas secundarias de 3.550, que con los aumentos sucesivos de 100 pesetas por año durante cinco, llega á ser de 3.550; en Argovia 1.400 pesetas y 1.700, y así, poco más ó menos, en los demás. En general, los maestros suizos gozan de casa y otros emolumentos, como leña, terrenos, ó la indemnización correspondiente de 100 pesetas, comúnmente, por cada concepto. Los aumentos por año de servicio varían mucho de unos cantones á otros en períodos y cantidad: por ejemplo, en Soleure son de 100 pesetas á los cuatro años; de 200 á los ocho; de 300 á los doce; de 400 á los dieciséis, y de 500 después de los veinte.

Los sueldos y emolumentos de las maestras varían en Suiza más que los de los maestros, á los que son inferiores. En Ginebra los sueldos mínimos de las regentes y de las subregentes, son: de 1.400 y 1.100 pesetas, respectivamente, para las de la primera categoría; de 1.500 y 1.300 para las de la segunda, y de 1.700 y 1.500 para las de la tercera. Como los regentes y subregentes, gozan de un aumento de 100 y 80 pesetas anuales durante diez años. En varios cantones, el sueldo de las maestras es igual, como los demás emolumentos, al de los maestros, y en algunos, como el de Schaffhouse, equivalente á los cuatro quintos del de éstos.

***

Los datos expuestos referentes á los sueldos de los maestros en el extranjero, se prestan á algunas consideraciones por vía de resumen.

Aunque en algunas partes es menor, sobre todo para los

(1) Para los maestros de las escuelas medias puede elevarse hasta 4.340 y aun 4.980 pesetas.

provisionales y las maestras, el sueldo mínimo legal de los maestros no es inferior á 1.000 pesetas, siendo frecuente que exceda de ellas, como sucede en Prusia (1.125), Sajonia (1.500), Austria (1.050 para la inferior categoría), Bélgica (1.200), Francia (1.100), Holanda (1248) y Suiza (en algunos cantones hasta de 1.600 y más), por ejemplo. Lo general es que las maestras disfruten sueldos menores que los maestros, pues son pocos los países que se han decidido, como el nuestro, por la nivelación: algunos Estados alemanes (el Reino de Sajonia y el Gran Ducado de Baden, por ejemplo), ciertas provincias austriacas, Hungría, Bélgica, por lo que respecta al sueldo á la categoría inferior, y Suiza (algunos cantones).

En cuanto á las bases de que se parte para determinar los haberes de maestros y maestras, son varias, como se ha visto. La más generalizada es la que consiste en señalar un sueldo mínimo, llamado inicial y fundamental, y aumentarlo periódicamente (cada dos, tres, cuatro, cinco y seis años) por vía de ascenso (*avancement*, como dicen los franceses), debido á la antigüedad y á los buenos servicios. Como oportunamente hicimos notar, en los Estados alemanes es donde se aplica este sistema de la manera más sencilla, uniforme y estricta; asimismo está en práctica en Finlandia, Hungría y Suecia. En todos los países citados en este párrafo, las leyes y los reglamentos sólo fijan un solo mínimo de sueldo fundamental, ó á lo sumo dos, uno para las escuelas rurales y otro para las urbanas, dejando á los municipios en libertad para que puedan pasar de los mínimos legales. Noruega y Holanda han adoptado el mismo sistema de sueldo mínimo y los aumentos por antigüedad; pero el uno sin precisar la suma y el otro de una manera incompleta. En otros países se sigue un sistema diferente del que podríamos llamar alemán: los sueldos fundamentales son determinados por la ley, como en España, por la importancia de las escuelas, la cual se determina á su vez según el número de habitantes de las poblaciones, sus condiciones económicas y otras circunstancias locales: tal sucede en Dinamarca, Bélgica, Luxemburgo, Italia y Portugal; en este último país no se practica, como tampoco entre nosotros, el ascenso por suplementos periódicos por antigüedad. Hay países, como Austria y Suiza, en que se aplican los diversos sistemas de clasificación que sirven de base á la diferenciación del personal de la enseñanza primaria al respecto de los haberes. Hay otros, como la Gran Bretaña (salvo Irlanda), Rusia y los Estados Unidos de América, en los que los haberes de los maestros no son reglamentados de una manera uniforme por las leyes, sino que se fijan por las autoridades que administran directamente las escuelas que han fundado y sostienen; y es que en esos países la administración escolar no es exclusivamente asunto de los poderes públicos. Por último, es difícil encontrar un país en el que la diferencia de sueldo entre los maestros de las poblaciones pequeñas y los de las grandes ciudades ó la capital, sea tan desproporcionado como lo es en España; pues donde á primera vista parece que existe desigualdad tan grande é irracional, debe tenerse en cuenta que ella no se debe á los sueldos fijos, y que en casi todas partes se aumentan éstos para unos y otros maestros, en proporción, cuando no igual, equitativa al menos; á veces reciben unos mismos aumentos los maestros rurales y los de las grandes poblaciones.

IV

FORMACIÓN DE LOS MAESTROS DE ESPAÑA

111. Necesidad de preparar los maestros que han de desempeñar las escuelas primarias. — 112. Cómo se atiende en España á esta necesidad: certificados y títulos que al efecto se exigen conforme á nuestra legislación escolar. — 113. Plan vigente de los estudios que se requieren, según la misma, para obtener esos certificados y títulos. — 114. Centros de enseñanza donde se aplica ese plan: Institutos y Escuelas Normales. — 115. Puntos salientes de la organización actual en España de estos últimos Centros docentes: *a*) plan de estudios; *b*) alumnos; *c*) profesorado; *d*) régimen interior.

111. La necesidad de tener buenos maestros para las escuelas primarias es evidente y por todos reconocida. Razonándola, la hemos patentizado en diferentes pasajes de

esta obra. Desde que se pensó seriamente en organizar la primera enseñanza de modo que realice bien los fines sociales á que responde su institución, en todas partes se ha sentido vivamente esa necesidad y se ha trabajado para satisfacerla en condiciones de éxito. Hoy no hay país en el mundo cuyos Gobiernos (los Poderes públicos, diríase mejor) no se preocupen de asunto tan vital, del cual depende, en primer término, que haya buenas escuelas. El aforismo pedagógico «á tal maestro tal escuela», se tiene en todas partes como verdad inconcusa, y por convertirlo en realidad práctica, por incrustarlo en las legislaciones escolares, porque sea un hecho vivido, se hacen los mayores esfuerzos y se estudian y aplican los medios considerados como más conducentes al efecto, en relación con las diversas categorías de las escuelas, las necesidades locales y los recursos de que se dispone. Á pesar de ello, en muchos países, entre ellos el nuestro, el problema se halla todavía á medio resolver, como veremos en las páginas siguientes, al exponer los procedimientos que para darle solución se aplican en diferentes países.

112. Empecemos por el nuestro. Para ser maestro de escuelas incompletas bastaba, según el art. 181 de la ley de 1857, poseer un *certificado de aptitud y moralidad*, expedido por la respectiva Junta local y visado por el gobernador de la provincia; pero este certificado y sus análogos, de que tratan la Real orden de 1.° de Abril de 1870 y el Real decreto de 27 de Agosto de 1894, fueron suprimidos por otro Real decreto de 23 de Septiembre de 1898. El de 6 de Julio de 1900 lo restableció, confiriendo la facultad de expedirlo á las Escuelas Normales, «mediante un examen de Catecismo, Lectura, Escritura, Ortografía y Aritmética»: es lo vigente, y harto se comprende que no puede pedirse menos á los maestros que hayan de regentar dichas escuelas incompletas, para cuyo desempeño no son menester, por lo visto, más estudios ni más conocimientos pedagógicos que los que suponen aquellas materias, que Dios sabe cómo se aprueban.

Otra novedad, no menos lamentable que ésta, ha introducido, respecto de la formación de los maestros para dichas escuelas, el Real decreto de 24 de Septiembre de 1903. Según su art. 8.°, «los estudios del primer año del grado elemental (de la carrera del Magisterio) habilitarán, á los maestros que los tengan aprobados, para desempeñar las escuelas elementales incompletas, siempre que hayan cumplido diez y ocho años» (1). Repetimos acerca de este precepto lo dicho á propósito del certificado de aptitud: responde á una especie de conspiración contra las escuelas de los pueblos pequeños, que no se quiere tengan maestros, porque no lo son, ni pueden serlo, los formados de semejante modo, por manera tan incompleta. Se pretende por esos medios que no haya tantas de ellas vacantes, y lo que se hace es condenarlas á que estén mal servidas siempre: el remedio es peor que la enfermedad.

Los maestros de las demás escuelas deben formarse en las Normales: tal es el espíritu y la letra de nuestra legislación escolar. Pero esto sólo en principio, pues que los aspirantes que por ello obten, pueden hacer sus estudios fuera de esos centros, en los que deben aprobarlos, asignatura por asignatura, y hacer las reválidas en cuya virtud se les expiden los títulos correspondientes; esto es lo que se llama seguir la carrera por enseñanza libre ó no oficial. Hay más: según el Real decreto antes mencionado (art. 9.°), «las asignaturas aprobadas en los Institutos generales y técnicos para el Bachillerato, serán de abono en las Escuelas Normales para la carrera del Magisterio», y «á los que tengan aprobadas todas las asignaturas y ejercicios del Bachillerato, podrá conferírseles el título de maestro elemental, una vez que aprueben las asignaturas de Pedagogía y practiquen en la escuela agregada á la Normal ó Instituto, durante el tiempo que considere suficiente el maestro regente de la misma».

(1) Los alumnos nombrados en virtud de este artículo, para una escuela incompleta, están autorizados para «continuar libremente sus estudios al propio tiempo que desempeñen la escuela, hasta obtener el grado elemental».

Es de advertir que en virtud de lo que se dispuso en el Real decreto de 17 de Agosto de 1901 y la modificación introducida respecto de él, en el de 24 de Septiembre de 1903, ya citado, la carrera de maestro elemental se cursa en los Institutos generales y técnicos en las capitales de provincia donde no exista Escuela Normal Superior; claro es que esto no reza con las maestras, las cuales hacen sus estudios, aunque se trate de grado elemental, en las Normales, salvo las que prefieren hacerlo libremente ó por enseñanza no oficial.

En suma: la preparación de los maestros está representada en España:

a) Por el *certificado de aptitud* que expiden las Escuelas Normales en los términos antes dichos, y la aprobación en las mismas del *primer año de la carrera de maestro elemental*. Ambos medios sólo habilitan para desempeñar escuelas incompletas, así de niños como de niñas, según se trate de maestros ó de maestras, y las de asistencia mixta, á las que pueden aspirar indistintamente unos y otras.

b) Por el *título de maestro* ó de *maestra elemental*, que además de para las anteriores, habilita para regentar escuelas elementales completas, de dotación inferior á 2.000 pesetas, y las de párvulos de igual sueldo (1). Dicho título se obtiene: por los maestros, en las Escuelas Normales Superiores ó en los Institutos generales y técnicos de las capitales de provincia en que no exista escuela de esa clase, y por las maestras, en las Normales elementales ó superiores. Pueden hacerse maestros del grado elemental los bachilleres que aprueben la Pedagogía y la práctica de la enseñanza. Maestros y maestras pueden hacer sus estudios oficialmente (en las Escuelas Normales unos y otras, y en los Institutos, los primeros) ó por enseñanza libre ó no oficial, pero aprobándolos y verificando la reválida en dichos Centros.

(1) Art. 28 del Reglamento de provisión de escuelas de 14 de Septiembre de 1902. V. el núm. **99.**

c) Por el *título de maestro ó maestra superior*, que además de para las escuelas enunciadas en los dos párrafos precedentes, habilita para desempeñar escuelas elementales completas y de párvulos dotadas con 2.000 ó más pesetas, y las superiores, salvo las regencias de las escuelas graduadas anejas á las Normales (1). Este título sólo lo expiden las Escuelas Normales Superiores, mediante los estudios que los alumnos pueden hacer de las dos maneras dichas para el grado elemental, esto es, oficial ó libremente.

113. Pero por la mera enunciación de los certificados y títulos que habilitan para el ejercicio, en escuelas públicas, del Magisterio de primera enseñanza, no se conoce lo que constituye el fondo de la preparación de los maestros. Precisa, pues, saber lo que en España se exige, por la legislación escolar vigente, á los aspirantes á ese Magisterio.

Acabamos de ver que el certificado de aptitud para servir escuelas elementales incompletas, lo expiden las Escuelas Normales, mediante un examen de Catecismo, Lectura, Escritura, Ortografía y Aritmética; y que los alumnos de diez y ocho años de edad que tengan aprobado el primer curso del grado elemental (en Escuela Normal ó en Instituto) de la carrera del Magisterio, podrán desempeñar esa clase de escuelas (las incompletas); lo que falta ahora saber es las materias que se cursan en dicho año, lo cual se conocerá pasando la vista por el plan de estudios vigente para la expresada carrera, que según el Real decreto de 24 de Septiembre de 1903, ya citado, es como sigue:

GRADO ELEMENTAL

Primer año: Religión é Historia sagrada. — Gramática castellana con ejercicio de lectura y escritura (primer curso). — Nociones de Pedagogía. — Nociones y ejercicios de Aritmética y Geometría. — Nociones de Geografía é Historia. — Dibujo. — Prácticas de enseñanza, trabajos

(1) V. el número de este tomo citado en la nota precedente. La exigencia del título de Maestro Normal para aspirar á dichas regencias, data del Real decreto de 23 de Septiembre de 1898, y subsiste á pesar de haberse suprimido ese grado.

manuales y ejercicios corporales para los maestros. — Prácticas de enseñanza, y labores para las maestras (1).

Segundo año: Pedagogía. — Derecho usual y Legislación escolar. — Gramática castellana (ampliación). — Geografía é Historia de España. Nociones de Agricultura. — Ciencias físicas y naturales con aplicación á la Industria y á la Higiene. — Prácticas de enseñanza, trabajos manuales y ejercicios corporales para los maestros. — Práctica de enseñanza y labores para las maestras.

GRADO SUPERIOR

Primer año: Religión y Moral. — Estudios superiores de Pedagogía. — Francés (primer curso). — Aritmética y Álgebra (primer curso). — Geometría (primer curso). — Lengua castellana (primer curso). — Caligrafía. — Música. — Prácticas de enseñanza y labores para las maestras.

Segundo año: Lengua castellana (segundo curso). — Historia de la Pedagogía. — Francés (segundo curso). — Aritmética y Álgebra (segundo curso). — Geometría (segundo curso). — Geografía é Historia universal. — Ciencias físicas y naturales con aplicación á la Industria y á la Higiene. — Música (segundo curso). — Dibujo de adorno y de aplicación á las labores para las maestras. — Prácticas de enseñanza, y labores para las maestras.

Tales son los estudios que actualmente preparan á los maestros españoles para desempeñar, previa la aprobación de ellos y las correspondientes reválidas (tratándose de los grados elemental y superior), las diversas escuelas, según los títulos que para ellas se exijen, á tenor de lo dicho en el número precedente y en el **99.**

114. El plan de estudios que precede es el que se aplica en las Escuelas Normales, que son los centros donde real-

(1) Ésta es la cultura que por el precepto recordado deben tener los que, en virtud de él, obtengan un nombramiento para escuela incompleta, sin poseer el certificado de aptitud ni el título de maestro elemental. Claro es que en un año poco puede aprenderse de tantas materias, de algunas de las cuales cabe afirmar que apenas si las saludarán los alumnos; pero así y todo, no es dudoso que la cultura que lleven á sus escuelas es muy superior á la que representa el certificado de aptitud, en el que, como se ha visto, se prescinde en absoluto de la Pedagogía, hasta de aquella más rudimentaria precisa para los primeros pasos en la enseñanza de las materias en que han de ejercitarse los alumnos de las escuelas incompletas.

mente se forman los maestros: tal es la finalidad con que han sido instituídas en todas partes. Nuestra legislación escolar se ha preocupado de ellas, organizándolas y haciéndolas obligatorias desde antes de la ley de 1857, según vimos en el tomo II de esta obra (1). Aunque las ha habido en todas las provincias, hoy no las tienen todas, y las que existen de maestros son superiores, pues las elementales desaparecieron merced al Real decreto de 17 de Agosto de 1901, que llevó los estudios de la carrera del Magisterio de primera enseñanza á los Institutos, en los que continúan dándose los del grado elemental en aquellos que radican en capitales de provincia donde no existe Escuela Normal Superior, á tenor de lo dispuesto en el citado Decreto de 24 de Septiembre de 1903, cuyo art. 1.° dice así:

«Desde 1.° de Octubre próximo, los estudios del Magisterio elemental se cursarán en las Escuelas Normales Superiores de Maestros y Maestras de las capitales de provincia en que se hallen establecidas; y donde éstas no existan, continuarán los estudios del grado elemental de Maestros en los Institutos, conservando las Escuelas Elementales de Maestras su unidad orgánica con independencia del Instituto».

Merced á este precepto, algo tímido respecto del propósito de sacar de los Institutos de una vez los estudios de la carrera del Magisterio primario, y de reintegrar á las Escuelas Normales en su autonomía y primitiva manera de ser (2), cada día son menos los Institutos en que se cursan

(1) En dicho tomo, partiendo de la necesidad de formar buenos maestros, tratamos de las Escuelas Normales, diciendo lo que en nuestro concepto debe ser su organización (así interna como externa), y por lo tanto, de los estudios que han de darse en ellas; cuál necesita ser su carácter y cómo deben funcionar; su implantación, vicisitudes y desenvolvimiento en España; lugar que ocupan en las legislaciones extranjeras y cuanto con ellas tiene relación, tratado todo desde el punto de vista teórico-práctico. Ahora sólo nos toca considerarlas desde el punto de vista de la legislación vigente en nuestro país, haciendo algunas comparaciones con las extranjeras: á esto, pues, nos concretaremos en las páginas siguientes. Para lo demás, consúltese en dicho tomo el capítulo V de la primera edición, y mejor, por ser un trabajo más moderno y completo, el de la edición segunda.

(2) Desde que el Sr. Conde de Romanones incurrió en el absurdo de llevar á los Institutos los estudios propios de la carrera de maestros de primera enseñanza, con lo cual asestó rudo golpe á las Escuelas Nor-

aquellos estudios y más las Escuelas Normales Superiores de Maestros que se establecen; también aumenta el número de las de Maestras de ambos grados. Todo hace creer que pronto volveremos por completo á la legislación anterior al citado Decreto de 17 de Agosto de 1901 (1).

En esta inteligencia, y considerando las Escuelas Normales como la institución más adecuada, insustituíble si se las organiza bien, esto es, en armonía con su finalidad, expondremos ahora los puntos salientes de su organización

---

males, no ha cesado la opinión culta de nuestro país de reclamar contra esa medida, pidiendo que se reintegrase á las Normales en su autonomía y modo de ser independiente, sacando dichos estudios de los Institutos, por considerárseles como lugar inadecuado para cursarlos con el sentido y en las condiciones que son precisas para formar buenos maestros, y en el punto concreto que nos ocupa se estuviese á lo dispuesto en la ley de 1857 y reorganización de las Escuelas Normales decretadas en 1898 y 1900 por los Sres. Gamazo (Ministro de Fomento) y García Alix (primer Ministro de Instrucción pública y Bellas Artes), respectivamente. Pero el Sr. Bugallal, autor de la reforma de esas Escuelas, fecha 24 de Septiembre de 1903, que es la vigente y á la que corresponden el plan y artículos copiados más arriba, no tuvo los arrestos precisos para deshacer por entero la obra del Sr. Conde de Romanones, no obstante lo bien abonado que estaba el terreno. Tal vez miramientos del orden económico le impidieron realizar lo que sin duda pensaba y sentía, y hubo de limitarse (quizá sería injusto decir «contentarse») á hacerlo á medias; pero por algo se empieza, y al fin queda abierto el camino que ha de seguirse. Es, pues, muy de estimar en este punto la reforma del Sr. Bugallal.

(1) Las Escuelas Normales Superiores de Maestros que tuvieron consignación en el presupuesto general del Estado que rigió el año 1904, y ha empezado á regir en el de 1905, son: Alicante, Barcelona, Burgos, Córdoba, Santiago (Coruña), Granada, Jaén, Huesca, León, Madrid, Málaga, Murcia, Oviedo, Pontevedra, Salamanca, Sevilla, Valencia, Valladolid y Zaragoza; en las demás provincias no existían, á la sazón, esas Escuelas, y los estudios del grado elemental del Magisterio se hacían en los Institutos generales y técnicos, salvo en Las Palmas (Canarias), donde existe una Escuela especial. De las Normales de Maestras funcionaban en la misma época, según dicho presupuesto: Superiores, en Alicante, Badajoz, Barcelona, Burgos, Córdoba, Granada, Santiago (Coruña), Madrid, Málaga, Oviedo, Salamanca, Sevilla, Valencia, Valladolid y Zaragoza; y Elementales, en Alava, Avila, Baleares, Cáceres, Cádiz, Canarias, Castellón, Ciudad Real, Guadalajara, Guipúzcoa, Huesca, León, Lérida, Logroño, Murcia, Palencia, Pontevedra, Segovia, Soria, Teruel, Toledo y Zamora. Totales: Escuelas Superiores de Maestros, 19; íd. de Maestras, 15; elementales de ídem, 22; en junto: 56 Escuelas Normales.

En dicho año de 1904, algunas Diputaciones, como la de Tarragona, pidieron el restablecimiento de las Normales Superiores que antes tuvieron, y otras crearlas nuevas.

actual en España: lo demás, expuesto queda en el lugar á que hacemos referencia en la nota primera á este número.

115. Empezaremos á señalar esos puntos diciendo que, á pesar del tiempo transcurrido y de las cuatro reformas que en pocos años han sufrido, las Escuelas Normales carecen de un Reglamento que, sobre todo en lo que respecta al régimen interno, se halle en correspondencia con esas reformas, y especialmente con los progresos realizados en materias de enseñanza, y con el sentido, hoy predominante, de lo que debe ser una Escuela Normal. Actualmente se considera en vigor el *Reglamento para las Escuelas Normales de instrucción primaria del reino,* aprobado por Real decreto de 15 de Mayo de 1849: esta fecha nos releva de entrar en consideraciones de ningún género, y dice, bien á las claras, que allí donde se aplique ese Reglamento tiene que ser en muy escasa medida, pues la mayor parte de él, con pugnar con los principios y prácticas que hoy rigen la marcha de los centros docentes, se halla modificado ó anulado por las reformas indicadas y por otras disposiciones dictadas para aquellos centros en general y para las Escuelas Normales en particular.

Prescindiendo, pues, de ese Reglamento (además de haber caído en desuso por los motivos dichos, no cuadra á nuestro propósito, dada la índole de este libro, entrar en otros pormenores), nos fijaremos en las indicaciones que siguen, de la que podríamos llamar *novísima legislación* de las Escuelas Normales, tomándola, en lo que esté vigente, desde el Real decreto de 23 de Septiembre de 1898, que contiene la primera reforma realizada en esos centros después de la ley de 1857, hasta el 24 de Septiembre de 1903, que contiene la última de las cuatro indicadas antes. Según esta legislación, los preceptos por que se rigen las Escuelas Normales en los extremos principales de su organización actual, son:

a) *Plan de estudios.*—Rige el que hemos transcrito más arriba (**113**) del Real decreto de 24 de Septiembre de 1903, en el que nada se preceptúa respecto del modo de

aplicar y desenvolver las enseñanzas que comprende. En esto acusa dicho plan pobreza grande de sentido pedagógico.

b) *Alumnos.* — «Para ingresar en los estudios de la carrera del Magisterio (art. 3.° del Real decreto que acaba de citarse), será necesario que los alumnos tengan catorce años cumplidos y que sean aprobados en el examen de ingreso que determina el Reglamento de 10 de Mayo de 1901». Según el art. 2.° de este Reglamento, «el examen de ingreso en cada grado de la enseñanza constará de tres ejercicios: uno escrito, otro oral y otro práctico». Y concretándose á los exámenes en las Escuelas Normales, se añade en el art. 3.° del mismo Reglamento:

«Para ingresar en las Escuelas Normales es necesario acreditar haber cumplido quince años (hoy sólo se piden catorce, según acabamos de ver) y obtener la aprobación en los ejercicios escrito, oral y práctico que el Tribunal proponga, con arreglo á los programas previamente redactados por los Profesores de cada Escuela. Para verificar el ejercicio escrito quedarán incomunicados durante una hora todos los examinandos que deban actuar en cada sesión, sin permitírseles comunicarse mutuamente entre sí, ni consultar más libros ni apuntes que los autorizados por el Tribunal. Leídos por los examinandos los trabajos, pasarán á hacer el ejercicio oral de contestación á preguntas que el Tribunal haga, sin sacarlas á la suerte, é inmediatamente harán el ejercicio práctico, consistente en examen de objetos, resolución de problemas, ejecución de labores y trabajos manuales, según los casos».

Esto se refiere al ingreso en el grado elemental de la carrera. Para matricularse en el grado superior bastará tener aprobadas las asignaturas y reválida de ese otro grado, sin que sea necesario haber satisfecho los derechos de título. Las matrículas se hacen, en uno y otro grado, por grupos de asignaturas, constituyendo un grupo las de cada curso y abonándose 25 pesetas en dos plazos.

En las Escuelas Normales, como en los demás centros de enseñanza, los alumnos pueden hacer la matrícula para enseñanza oficial (asistiendo diariamente á clase y quedando sujetos al régimen disciplinario del establecimiento), ó para enseñanza no oficial, ó sea, libre.

Los alumnos oficiales de las Escuelas Normales están sujetos al sistema de exámenes por asignaturas (de fin de curso que se dice), los cuales se verifican del 20 al 31 de Mayo, ante el respectivo Profesor y en la forma que, á propuesta de éste, acuerde el Claustro ó Junta de Profesores de la Escuela. Los alumnos no oficiales se examinan en el mes de Junio, ante el Tribunal formado al efecto, y si quedan suspensos, podrán repetir el examen, como los oficiales, en Septiembre. Para obtener el título, así de Maestro elemental como superior, necesitan además los aspirantes hacer el examen de reválida, consistente en un ejercicio escrito, otro oral y otro en la práctica profesional de explicar una lección.

Los alumnos oficiales no están obligados á permanecer en la Normal más que el tiempo que requiera la asistencia á las clases y á las prácticas de enseñanza que se les encomienden; en algunas Normales de Maestras existe una especie de medio internado (en la de Madrid, por ejemplo), según el cual, las alumnas permanecen en el establecimiento ciertas horas, haciendo en él la comida del mediodía.

c) *Profesorado.* — Según la ley de 1857, en el de las Escuelas Normales, como en el de los demás centros de enseñanza, debe ingresarse por oposición y ascenderse por concurso. Esta regla se ha seguido hasta 1898, en que por virtud de la autorización concedida por las Cortes en la ley de Presupuestos de 1898-99 al Ministro de Fomento, relativamente á la reforma de dichas Escuelas (la que se realizó por el Decreto de 23 de Septiembre del mencionado año), se concedió la propiedad de las plazas que desempeñaban á los profesores y profesoras que las servían interinamente, y el ingreso en el Profesorado que nos ocupa, á maestros y maestras de las categorías superiores, en virtud de concurso entre los mismos. Por virtud de dicha autorización, de la que, como ha afirmado el Consejo de Instrucción pública, se ha hecho un uso abusivo, se llenaron pronto las Escuelas Normales de Profesores propietarios, cuyo origen no era otro que un nombramiento debido al favor ministerial. Res-

tablecida en cierto modo la normalidad, más que por otra cosa por falta de interinos á quienes hacer propietarios, volvióse al sistema de la oposición para el ingreso en el Profesorado de las referidas Escuelas. Pero habiéndose suprimido por el Real decreto de 17 de Agosto de 1901 el título de Maestro Normal (necesario, según la ley de 1857 y disposiciones posteriores, para optar á dichas plazas), se ha variado la forma de provisión de las mismas en los términos que expresan los artículos siguientes del Decreto de 24 de Septiembre de 1903, en cuyo art. 10 se declara que «el título de Maestro Superior, con arreglo á este plan (el prescrito por el mismo Decreto y más arriba copiado) no dará derecho para obtener plazas del Profesorado de las Escuelas Normales».

Los artículos del último de los citados Decretos, que determinan el modo de proveer hoy el Profesorado de las Escuelas Normales, en calidad de propietarios, son los siguientes:

Art. 11. Las vacantes de Profesora ó Profesor numerario de las Escuelas Normales Superiores, se proveerán:

1.° Por concurso de traslado.

2.° Por concurso de ascenso.

Las vacantes de Profesores del grado elemental se proveerán:

1.° Por concurso de traslado.

2.° Por oposición entre auxiliares y los comprendidos en el Real decreto de 6 de Agosto de 1902 (1).

3.° Por oposición libre.

Art. 13. Las plazas de auxiliares se proveerán por oposición.

(1) Este Real decreto, en el que el Ministro que lo refrenda (señor Conde de Romanones) se lamenta de lo demasiado ampliamente que fué interpretada la autorización concedida por la citada ley de Presupuestos de 1898-99, tiene, sin embargo, por objeto facilitar la colocación como propietarios, de los pocos profesores y ex profesores interinos y provisionales que á la sazón quedaban sin colocar, según se colige de su parte dispositiva, cuyo artículo único dice así:

«Se modifica el art. 10 del Real decreto de 14 de Febrero de este año (1902) en lo que respecta al Profesorado de los estudios del Magisterio, en el sentido de que las plazas vacantes de profesores numerarios de las Escuelas Normales de Maestros ó de Maestras, y de Pedagogía de los Institutos, se proveerán, la mitad por oposición entre los auxiliares y los profesores y ex profesores interinos ó provisionales actuales de Escuelas Normales, y la otra mitad por oposición libre».

El art. 10 del Decreto de 14 de Febrero de 1902 que se cita en el que acabamos de copiar, prescribe los dos turnos de oposición, el de la libre y el de la cerrada, pero admitiendo á ésta solamente á los auxiliares.

De suerte, que, según la legislación vigente, en el Profesorado numerario de las Escuelas Normales se ingresa, ó debe ingresarse (que no es lo mismo), por oposición, la cual es unas veces libre (para la mitad de las vacantes y los que tengan título de Maestro Normal ó el certificado de aptitud pedagógica), y otras sólo entre auxiliares (los que á su vez son nombrados en virtud de oposición libre) y los profesores ó ex-profesores interinos y provisionales de dichas Escuelas. Los ascensos y traslados se obtienen por concurso.

El Profesorado de las Escuelas Normales se divide en profesores numerarios, especiales y auxiliares. Los numerarios, que son á los que principalmente se refieren los preceptos citados, corresponden, unos á la Sección de Letras y otros á la de Ciencias; en las Escuelas de Maestras existe además otra Sección denominada de Labores. Estas Secciones sirven de base para la provisión de las vacantes, las convocatorias y las oposiciones. De los auxiliares se hace la misma clasificación. Los profesores especiales son los encargados de las clases de Religión, Dibujo, Gimnasia y Lenguas vivas; la provisión de estas plazas no se halla sujeta á los procedimientos que rigen para la de los numerarios y auxiliares; lo general es que se haga por concurso libre. Todo el Profesorado de las Escuelas de Maestras es femenino, salvo el que desempeña las clases de Religión.

Los profesores de las Escuelas Normales Superiores de Maestros, disfrutan en provincias el sueldo anual de 3.000 pesetas, y los de las elementales de 2.000. Las profesoras de las Superiores de Maestras tienen 2.500 pesetas y las de las Elementales 1.500. Los auxiliares gozan la gratificación de 1.000 á 1.250 en las Normales de Maestros y en las de Maestras, y los profesores especiales otras menores de

éstas, por lo general. En Madrid son mayores los sueldos y gratificaciones. Los profesores y profesoras numerarios disfrutan, además del sueldo, un aumento de 500 pesetas por cada cinco años de servicios (*quinquenios*, que se dice), y derechos de jubilación en las mismas condiciones que los demás funcionarios del Estado.

d) *Régimen interior.* — Al frente de cada Escuela Normal hay un Director ó Directora, según que sea de Maestros ó de Maestras, á cuyo cargo está lo concerniente al régimen interior de la misma: las personas que desempeñen estos cargos tienen derecho á habitación dentro del establecimiento. Según la legislación vigente, los Directores (lo mismo las Directoras) son nombrados libremente por el Ministro de entre los profesores numerarios (1). En el Real decreto de 24 de Septiembre de 1903, se consigna lo siguiente:

«Art. 14. Cuando las conveniencias del servicio lo aconsejen, podrá nombrarse por el Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes, para las Escuelas Normales, un Comisario especial encargado de la dirección en sus funciones docentes y administrativas y con las facultades extraordinarias que sean convenientes en cada caso. — Estas Comisiones serán provisionales y durarán el tiempo necesario, según las circunstancias que las hubiesen aconsejado».

Los Directores y Directoras son los jefes de las respectivas Escuelas, así en lo académico como en lo administrativo, y dependen directamente del Rector del distrito universitario á que aquellas pertenezcan.

Cada Escuela Normal tiene la llamada Junta de Profesores (Claustro), compuesta del personal docente de la misma. Esta Junta resuelve é informa en los asuntos de carácter académico que les encomiendan los Reglamentos, y en aquellos sobre que el Gobierno ó el Director estima conveniente consultarla. Las Juntas de Profesores toman

(1) Sin embargo de esto, se respeta en sus cargos y se les ha declarado con derecho á ocuparlos, á los antiguos Directores que obtuvieron esas plazas como anejas á las de primeros Maestros de Escuela Normal.

el carácter de Consejos de disciplina para conocer de las faltas académicas de los alumnos; de ellas forman parte los Regentes de la escuela práctica (hoy graduada) que existe en cada Normal para que se verifiquen las prácticas de enseñanza á que están obligados los alumnos-maestros, y, según el Reglamento, antes citado, de 15 de Mayo de 1849, para que sirvan de modelo á las demás escuelas primarias, así públicas como privadas (1).

V

DE LA FORMACIÓN DE LOS MAESTROS EN EL EXRANJERO .ESCUELAS NORMALES

116. Indicación previa. — 117. Formación de los maestros en Alemania, con noticias de las Escuelas Normales. — 118. Idem id. en Austria-Hungría. — 119. Idem id. en Bélgica. — 120. Idem id. en Bulgaria. — 121. Idem en el Canadá. — 122. Idem en Dinamarca. — 123. Idem en los Estados Unidos de América. — 124. Idem en Francia. — 125. Idem en Holanda. — 126. Idem en Inglaterra. — 127. Idem en Italia. — 128. Idem en el Japón. — 129. Idem en Noruega. — 130. Idem en Portugal. — 131. Idem en Rusia y Finlandia. — 132. Idem en Suecia. — 133. Idem en Suiza.

116. Como en el nuestro, se siguen en los demás países varios procedimientos para formar los maestros de primera enseñanza, predominando en todos el de prepararlos en las Escuelas Normales, que es lo que hasta el presente ha dado mejores resultados, y por lo que se ha pronunciado la opinión más ilustrada en materias de educación elemental (2). Pero á pesar de esto existen en varios países otros

(1) De *lo que debiera ser*, respecto de los extremos tratados en este número y en otros anteriores con relación á las Escuelas Normales, tratamos en el citado tomo II (especialmente y con nuevos datos y observaciones en su segunda edición); al presente nos concretamos á exponer *lo que es*, es decir, á lo estatuído por la legislación vigente, sin entrar en la crítica á que todo ello se presta y que hará el lector con sólo pasar la vista por lo expuesto en el volumen á que acabamos de hecer referencia.

(2) Recuérdense las opiniones y los datos que exponemos en el número **113** del tomo II (véase con preferencia la segunda edición de él).

modos de preparar maestros, ya con el carácter de *auxiliares*, ora con el de *supletorios* de las Normales, según puede verse en las notas que respecto de varios países damos á continuación. No se olvide, pues interesa mucho para saber cómo en un país se forman los maestros, el aprendizaje, seguido ó no de examen (lo primero es lo más general), que en casi todas las naciones se hace pasar á los mismos en concepto de «maestros provisionales», y siempre con el carácter de prueba práctica (**102**). Prescindiendo de esto, puesto que ya está dicho, veamos cómo se preparan los maestros en los distintos países:

117. ALEMANIA. — En todo este grande y floreciente imperio el sistema adoptado para la formación de los maestros es, desde hace años y con exclusión de todo otro, el de las Escuelas Normales. Conjuntamente con ellas contribuyen al mismo fin los *Seminarios pedagógicos*, constituídos en las mismas Universidades (1), en las que se aspira á que cursen sus estudios, y en casi todas las cuales existen cátedras de Pedagogía, como á su tiempo vimos (2).

Existen en toda Alemania muchas Escuelas Normales, que se dividen (en Prusia particularmente) en *pequeñas* y *grandes* Escuelas. Las primeras están destinadas, por lo general, á formar exclusivamente maestros de escuelas de pueblos, para los municipios más pobres, y las segundas á preparar los maestros para las escuelas elementales y las burguesas á la vez.

Las pruebas de admisión en las Escuelas Normales alemanas son serias. Los aspirantes á ingreso deben sufrir antes de presentarse á la Normal exámenes preparatorios ante el curador de las escuelas y dos maestros de la ciudad

(1) *Seminarios* se denominan en las Universidades alemanas á las asociaciones formadas por estudiantes, bajo la dirección de un profesor, para consagrarse al estudio de una disciplina. Cuando ésta es la Pedagogía, como sucede en muchos, los Seminarios se llaman pedagógicos. En varias partes del Imperio, Seminario equivale á Escuela Normal, propiamente dicha.

(2) En el tomo I (segunda edición), pag. 115.

procedentes de aquéllas y buenos músicos (1). Después de haber sido aprobados y de obtener el correspondiente certificado, practican el examen de admisión definitivo ante los profesores de la Escuela Normal, del Director de ella y de los Consejeros de la regencia encargados de la vigilancia de la instrucción primaria de la provincia. En Prusia versa dicho examen sobre estas materias: Religión, Alemán, Cálculo, Geometría elemental, Escritura, Dibujo, Música, Geografía, Historia, Física, Historia natural y Gimnasia. Para ser admitidos necesitan los aspirantes justificar que tienen la edad de diez y ocho años. Los alumnos son internos y quedan sometidos á una disciplina severa. Aneja á la Normal hay una escuela primaria en la que los alumnos de la primera hacen frecuentes prácticas á presencia de sus profesores, quienes las escuchan con atención y les hacen después observaciones sobre la manera como se han conducido en la clase. Frecuentemente también los alumnos dan, por turno, á sus compañeros, un curso de Matemáticas, de Geografía, de Historia, etc., como si estuvieran en una clase llena de niños.

Los estudios duran tres años, al final de los cuales los alumnos sufren el examen de fin de carrera en presencia de un Consejero de la provincia y de un Delegado eclesiástico. Este examen, que es muy serio, versa sobre todas las materias estudiadas, y además sobre una lección hecha por el candidato acerca de un tema sacado á la suerte. Á continuación del examen se expide al aspirante un certificado en el que consta su calificación, y además otro en el que se consigna el grado de instrucción que tenía el candidato al

(1) La preparación para estos exámenes se hace, ya mediante lecciones particulares, dadas por maestros autorizados al efecto, ó en *escuelas preparatorias*, de las que unas son privadas y pueden recibir una subvención, y otras son establecimientos del Estado (en Baviera está abolida la preparación libre). En Prusia, como en otros Estados alemanes, esas escuelas son externados y no tienen un plan de estudios oficial y uniforme; mas, en general, las materias de enseñanza están determinadas por el programa oficial del examen de admisión en la Escuela Normal ó Seminario.

ingresar en la Normal, cómo ha aprovechado sus tres años de estudios, qué parte de la enseñanza puede confiársele y cuál es su habilidad práctica. Después de estas pruebas, los maestros son nombrados con carácter de provisionales, y cuando llevan cierto tiempo en esta situación, en definitiva, previo otro examen de carácter práctico (núm. **102**, pág. 213).

La enseñanza se da en cada Seminario según un plan de estudios particular, que debe ser sometido á la aprobación del Ministro. Conforme al programa oficial de Prusia, en los tres años que duran los estudios normales debe cursarse por lo menos Pedagogía, Religión, Lengua alemana, Historia, Cálculo, Geometría, Historia Natural, Física y Química, Geografía, Dibujo, Escritura, Gimnasia y Música y Canto; y como materia facultativa, Lengua francesa, inglesa ó latina. Se tienen además ejercicios de Horticultura, Arboricultura y Sericicultura, que cada Escuela dispone como lo estima más conveniente, y en ninguna faltan las prácticas de enseñanza.

En Sajonia, donde no existen las escuelas preparatorias dichas antes, el régimen de los Seminarios es el internado (en alguno de Maestras, el externado) y los estudios duran seis años en los de Maestros y cinco en los de Maestras. En los primeros se estudia: Religión, Lengua alemana, Lengua latina, Geografía, Historia, Historia Natural, Ciencias físicas, Aritmética y Geometría, Pedagogía, Música (comprende: Canto, Harmonía, Violón, Piano y Órgano), Escritura, Estenografía, Gimnasia y Dibujo. En la de Maestras, las materias de estudio son: Religión, Lengua alemana, Lengua francesa, Lengua inglesa, Geografía, Historia, Ciencias naturales, Aritmética y Geometría, Pedagogía, Práctica escolar, Canto, Harmonía, Piano, Dibujo, Escritura, Gimnasia, Trabajos de aguja y Estenografía (1).

(1) En los Seminarios de Maestros, la Harmonía es obligatoria en el primer año y facultativa en los cinco restantes; el piano, el órgano y la Estenografía (Taquigrafía) son en todos facultativas. En los de Maestras son también facultativas el inglés, la Harmonía, el piano y la Estenografía.

118. Austria-Hungría. — En *Austria* existen muchas Escuelas Normales por el modelo de las de Alemania, y se siguen procedimientos análogos que en este país respecto del modo de preparar á los maestros de escuela. Salidos los alumnos de esas escuelas con el certificado de capacidad (*madurez*), los aspirantes pueden ser colocados como provisionales en una escuela primaria. A los dos años lo más pronto, pueden obtener el certificado de aptitud para la enseñanza y el derecho á ser nombrados definitivamente mediante un examen que sufren ante una comisión especial designada por el Ministro.

En las Escuelas Normales austriacas el régimen es el externado y la gratuidad, no pudiendo ingresar en ellas los aspirantes antes de los quince años de edad, ni haber más de 40 alumnos en cada clase. Con frecuencia tienen agregado un curso preparatorio. Las materias de enseñanza son para los maestros: Religión, Pedagogía, Historia de la Pedagogía y Ciencias accesorias, Gramática, Composición y Literatura, Geografía é Historia, Matemáticas (Aritmética, Álgebra y Geometría), Historia Natural (Zoología, Botánica y Mineralogía), Ciencias físicas (Física y elementos de Química), Derecho constitucional, Agricultura, Escritura, Dibujo (geométrico y á mano libre), Música y Gimnasia; y para las maestras: Religión, Pedagogía é Historia de la Pedagogía, Gramática, Composición y Literatura, Geografía é Historia, Aritmética, Ciencias naturales y físicas, Escritura, Dibujo, Canto, Economía doméstica, lenguas extranjeras, trabajos de aguja y Gimnasia. Además los alumnos son iniciados en los procedimientos de enseñanzas en los jardines de niños (maestros y maestras) y en los institutos de ciegos y de sordomudos (los maestros solamente). La Música comprende para éstos el violón. En las Normales de Maestros el estudio del órgano y en las de Maestras el del piano y violón se halla establecido como materias facultativas. Á la enseñanza de la Gimnasia deberá añadirse en cuanto sea posible, la de la natación para ambos sexos. En las Escuelas de Maestras se

halla autorizado el estudio de una lengua viva, que generalmente es el francés, con carácter facultativo.

En cuanto á *Hungría,* las condiciones legales para ser nombrado maestro son, como en Austria, poseer el título de aptitud para la enseñanza primaria elemental, obtenido por un examen teórico y práctico que se hace ante una Comisión nombrada por el Ministro. Los aspirantes á ese título practicaban antes, uno ó dos años, en una escuela; pero las dificultades para reclutar maestros han hecho desistir de ello. Así, pues, á los tres años de estudios teóricos de la Escuela Normal, se añade otro de práctica en la escuela agregada; después de lo cual viene el examen dicho antes, al que los aspirantes que no han pasado por las Escuelas Normales no pueden presentarse sino justificando sus conocimientos y la práctica reglamentaria que tiene lugar en el cuarto año de esas escuelas.

En los cuatro cursos de las Escuelas Normales húngaras, se estudia: Religión y Moral, Pedagogía, Didáctica y ejercicios de aplicación (prácticas), Lengua nacional, Alemán, Matemáticas, Historia, Constitución húngara, Geografía, Ciencias, Agricultura y Horticultura, Canto y Música, Dibujo y Caligrafía, y Gimnasia. En las de Maestras se halla establecido el internado (la enseñanza es en ellos gratuita), que no se aplica á las de Maestros. El ingreso en las Normales es á los quince años de edad en las de Maestros y á los catorce en las de Maestras.

119. Bélgica. — La preparación de los maestros se hace en las *Escuelas Normales* y en las Secciones normales, que son estudios de esta índole sostenidos por los Municipios y las provincias en las escuelas medias: unas y otras están organizadas sobre la misma base en cuanto á los estudios y la administración. El régimen es, según los establecimientos, el internado ó el externado, concediéndose pensiones así á los alumnos internos como á los externos.

Para ingresar en las Normales belgas se requiere estar comprendido en la edad de diez y seis á veintidós años, y ser aprobado en un examen que versa sobre las materias

del programa de la primera enseñanza y una lengua extranjera. En las Escuelas como en las Secciones normales el plan de estudios comprende estas materias: 1.° Moral. 2.° Nociones de Psicología, Pedagogía, Metodología é Historia de la Pedagogía en sus relaciones con la escuela popular (período moderno y período contemporáneo). 3.° Estudio profundo de la Lengua materna, comprendiendo nociones de Historia de la Literatura. 4.° Estudio de una segunda lengua (el francés, el flamenco ó el alemán, según las localidades). 5.° Los principales hechos de la Historia general y la Historia detallada de Bélgica. 6.° Geografía y Cosmografía. 7.° Elementos de Matemáticas, á saber: *a*) Aritmética, Álgebra hasta las ecuaciones de segundo grado inclusive, Geometría plana, Geometría del espacio y Nociones de Topografía, en las Escuelas de Maestros; *b*) Aritmética, primero elementos de Álgebra, Geometría y nociones de Topografía, en las de Maestras. 8.° Elementos de Ciencias naturales. 9.° Higiene. 10. Nociones de Arboricultura, de Agricultura y de Horticultura en las Escuelas de Maestros; Nociones de economía doméstica en las de Maestras. 11. Escritura y Teneduría de libros. 12. Elementos del Derecho constitucional y administrativo, del comercial y de economía social. 13. Dibujo. 14. Música vocal. 15. Gimnasia. 16. Estudio esencialmente práctico de los primeros elementos de la lengua alemana ó de la francesa, con el fin de preparar á los alumnos para adquirir por sí mismos el conocimiento de una ó de otra de esas dos lenguas después de su salida de la Escuela Normal. 17. Trabajos manuales en el taller para los maestros, y de aguja, comprendiendo el corte y la hechura de vestidos ordinarios, para las maestras (1).

La duración de los estudios es de tres años; en algunas Escuelas Normales, designadas por el Ministro, se ha insti-

(1) Como se ha visto, no figura la Religión en este programa; pero se han tomado las disposiciones convenientes «para asegurar á todos los alumnos libertad completa de llenar los deberes religiosos del culto á que pertenecen».

tuído un curso facultativo de perfeccionamiento. Además, pueden establecerse en ellas cursos preparatorios. Los alumnos se ejercitan en la práctica de la enseñanza en una escuela primaria especial, dicha de aplicación, á la cual se agrega una ó dos clases de los Jardines de los niños, cuando se trata de las Normales de Maestras.

120. Bulgaria.—Los maestros y maestras deben proceder de una de las cinco escuelas pedagógicas sostenidas por el Estado, establecidas en Lom, Fazantik, Silistra, Kustentil y Chonmla. Los cursos de estas escuelas duran cuatro años y en ellas se estudian (según los programas para 1896), las materias siguientes: Historia Sagrada, Lengua búlgara, Psicología, Moral y Pedagogía, Práctica escolar, Matemáticas, Derecho y Economía política, Historia y Geografía, Trabajos domésticos, Física y Química, Higiene y Medicina popular, Historia natural, Dibujo y Caligrafía, Canto y Música, Gimnasia, Trabajos manuales, Lengua rusa y Lengua francesa ó alemana.

121. Canadá.—Es digno de notarse el procedimiento que se sigue en la provincia de *Ontario* para la formación de los maestros. Para preparar los de la tercera clase (inferior) existen Cursos preparatorios (*training schools*) en los kindergarten (escuelas de párvulos) y en las escuelas modelos. Hay, además, dos Escuelas Normales en las que no se admiten los aspirantes sino previo examen, después de haber sufrido el aspirante la prueba final en una escuela superior (*High school*) y haber ejercido, un año por lo menos, como maestro de tercera clase: esas Normales son de asistencia mixta. Por último, para formar los maestros de la primera clase de las escuelas públicas, y los asistentes y principales de las superiores é Institutos (*Collegiate institute*), así como los Inspectores, existe en Toronto una *Escuela de Pedagogía*.

En el país que nos ocupa se cuidan mucho las autoridades escolares de la cultura de los maestros. Al efecto, anualmente se celebra, durante las vacaciones de Pascua, un Congreso entre ellos (que los pedagogos llaman *Educational parliament*), subvencionado por la Legislatura. En cada condado ó distrito de inspección hay un *Teacher's institute*, también subvencionado por el Estado y además por el Condado respectivo, en el que se reunen los maestros, una vez al año por lo menos, y mensualmente en algunas ciudades. Los inspectores dirigen de ordinario estas reuniones, en las cuales se discuten temas pedagógicos que sirven para alimentar la actividad de espíritu de los maestros y estimular su celo.

122. Dinamarca.—Para ingresar en las Escuelas Normales necesitan los aspirantes tener diez y ocho años y haber enseñado antes en una primaria bajo la dirección de un buen maestro. Los estudios se hacen en tres años, durante los cuales sufren los alumnos dos exámenes: el primero, teórico, después del segundo curso, y el segundo, práctico, á la salida de la Normal ó, á lo sumo, tres años después del primer examen. El alumno puede dejar la escuela terminado el tercer curso, sin sufrir el examen práctico y enseñar en cualquier escuela primaria hasta sufrirlo; después de ese segundo examen tiene que practicar un año, al menos, para poder ser nombrado definitivamente maestro.

El programa de estudios de las Escuelas Normales de este país (salvo una, todas son externados) comprende estas materias: Religión, Lengua y Literatura danesas, Matemáticas, Escritura, Historia, Geografía, Ciencias físicas y naturales, Pedagogía, Canto y Música, Dibujo y Catequización. Los ejercicios prácticos tienen lugar en la escuela primaria más cercana á la Normal.

Para obtener el título de maestro, necesitan los aspirantes, hayan ó no pasado por la Escuela Normal, sufrir el correspondiente examen ante una Comisión nombrada por el Gobierno, que tiene una sesión anual en Copenhague y en otras dos ciudades; ante ella, se examinan las jóvenes que desean obtener el título de maestras.

123. Estados Unidos de América.—No hay una legislación uniforme respecto de la preparación de los maestros, la mitad de los cuales, según las últimas estadísticas del

Bureau of Education, carecen de ella. La opinión de los pedagogos de mayor autoridad en el país se ha pronunciado, hace tiempo, y se sigue manifestando decidida, contra semejante estado de cosas, y á ello se debe la creación de Escuelas Normales, que aumentan considerablemente: en 1873 había 160, entre públicas y privadas, de maestros, de maestras y de ambos sexos, ó sea de coeducación.

Los aspirantes á ingresar en las Escuelas Normales de los Estados Unidos necesitan justificar que, por lo menos, tienen diez y seis años de edad, y ser aprobados en un examen que verse sobre Lectura, Escritura, Geografía, Aritmética, hasta las raíces cuadradas, y análisis gramatical. Al ser admitidos, deben declarar que tienen la intención de consagrarse á la enseñanza en los establecimientos del Estado, y que se presentan en la Escuela Normal con ánimo de prepararse convenientemente para el desempeño de sus importantes funciones. Antes de tomar parte en los estudios del primer año, tienen que seguir cursos preparatorios. Los estudios duran dos años, divididos en semestres. En el primer año estudian: Aritmética, Geometría, Trigonometría, Botánica, Física, Astronomía, Historia natural, Gramática inglesa, Análisis gramatical, Geografía, Elementos de Retórica, Historia antigua, moderna y particular de los Estados Unidos, Teología natural y Economía política; y en el segundo: Geología, Matemáticas superiores, Literatura inglesa, Filosofía moral y política, Música vocal, Dibujo y Caligrafía, y además se ejercitan en la composición é improvisación y en la práctica de la enseñanza, dirigiendo clases en diversas escuelas primarias, y particularmente en la modelo aneja al establecimiento. En ambos años estudian la Pedagogía teórica. Después de estos estudios, sufren un examen que, una vez aprobados en ellos, les da derecho al título de Maestro.

Las Escuelas Normales se hallan algunas veces establecidas en las superiores, ó *high schools,* de las que forman una división especial, lo que permite á los alumnos aprovecharse de todos los recursos é instrumentos de trabajo que en esas escuelas existe, que son muchos.

124. Francia. — Se forman los maestros en las Escuelas Normales y no ejercen como titulares sino después de un período de práctica como provisionales (*stagiaires*), y además del título correspondiente, poseer el certificado de aptitud pedagógica.

Las Escuelas Normales francesas dependen de la autoridad central é inmediatamente del Rector de la respectiva Academia (Universidad, que decimos nosotros). Su régimen es el del internado gratuito para los alumnos; en las Normales de Maestras se mantiene además el internado para las Profesoras y maestras adjuntas, salvo que el Rector las autorice para habitar fuera del Establecimiento. Aunque el internado sea la regla general, las Escuelas Normales pueden recibir alumnos medio-pensionistas y externos, previa aprobación del Gobierno, á título gratuito y con las demás condiciones de admisión (1).

Las principales de estas condiciones son: tener los aspirantes diez y seis años de edad por lo menos y diez y ocho á lo más; estar provistos del título elemental; obligarse á servir diez años en la primera enseñanza y justificar no padecer enfermedad que les haga impropios para el servicio. Cada año se fija por el Ministro, á propuesta del Rector y con informe del Consejo departamental, el número de alumnos que deben admitirse en el primer año de cada Escuela; ningún aspirante puede presentarse al concurso de admisión más de dos veces.

Las Escuelas Normales preparan los maestros y maestras de las escuelas primarias elementales y superiores y de las escuelas maternales; confieren el título superior pre-

(1) Hay la tendencia en Francia á suprimir el internado, que de todos modos se ha suavizado mucho de algunos años á esta parte. Se han hecho ensayos del régimen de externado, que resulta doble de costoso que el otro, y ofrece los inconvenientes de que los alumnos trabajan menos y dan menores resultados en los exámenes. Á pesar de esto, que merece ser discutido, hay una tendencia cada día más robusta contra el régimen del internado en las Escuelas Normales.

vio un examen que tiene lugar después del último año de los tres que duran los estudios, los cuales versan sobre estas materias en las Normales de Maestros: Instrucción moral y cívica; Pedagogía y administración escolar; Lengua y elementos de Literatura francesa; Historia; Geografía; Aritmética; Geometría; Física; Química; Ciencias naturales; Agricultura y horticultura; Escritura; Dibujo; Canto y Música; Gimnasia; Trabajos agrícolas y manuales y, como facultativa, lenguas vivas. En las Normales de Maestras, se suprime la Geometría; la Agricultura y la horticultura se substituyen por la Economía doméstica y la Higiene, y los trabajos agrícolas y manuales, por los de costura y los de Herborización y jardinería. Estos últimos ejercicios, los de Gimnasia y los trabajos agrícolas y manuales tienen lugar durante los recreos.

Todas las Normales tienen una escuela aneja de aplicación del tipo de la mayoría de las escuelas primarias, para la educación profesional de los alumnos maestros. Los directores de ellas (Regentes) se escogen entre los miembros de la enseñanza pública recomendados por su aptitud pedagógica, que cuenten, por lo menos, cinco años de servicios (1).

Para la formación del Profesorado de las Escuelas Normales existen en Francia dos *Escuelas Normales superiores:* la de *Fontenay-aux-Roses* (para Profesoras) y la de *Saint-Cloud* (para Profesores), de que ya nos hemos ocupado (2).

125. Holanda. — La preparación de los maestros se hace desde los quince años, ya en las diversas Escuelas Normales (gubernamentales, municipales y privadas), ya en los cursos normales, ora practicando los aspirantes como aprendices maestros en una escuela primaria, bajo la dirección de un maestro principal ó director. Para obtener el título de *maestro ordinario,* se necesita tener diez y ocho años de edad y sufrir el examen teórico prescrito ante una

(1) Los Directores ó Regentes de esas escuelas anejas á las Normales, que lo sean dos años por lo menos, tienen el derecho á ser nombrados Inspector primario y Director ó Directora de Escuela Normal.

(2) Véase el tomo II, págs. 396-398 de la segunda edición.

Comisión provincial instituída al efecto. Aprobados en el respectivo examen, se les expide el título de *maestro ordinario.* Para ser maestro jefe ó director de escuela, se exige un título especial, que se otorga mediante un examen que los aspirantes sufren después de cierto tiempo de práctica en escuelas primarias.

126. Inglaterra. — Los maestros pueden ejercer, en concepto de provisionales y asistentes, mediante un certificado que se expide á los aspirantes después de un aprendizaje largo, que comienza á la edad de trece años. El alumno de una escuela primaria, considerado por el director de ella más inteligente, puede ser presentado á un inspector como adornado de las condiciones necesarias para ser aprendiz maestro (*pupil teacher*); pero, en vez de entrar en una Escuela Normal (*normal school, training school*), pasa á ocupar plaza como provisional ó asistente: los primeros de éstos son los *pupil teachers* que han salido mal en el examen que habilita para ejercer el Magisterio (*King's Scholarship Examination*), y por una recomendación especial del inspector, son «reconocidos» como asistentes provisionales durante los dos años siguientes al último examen á que se presentaron; los segundos, son antiguos *pupil teachers,* aprobados en el *King's Scholarship Examination* ó en algún otro examen equivalente y tienen diez y nueve años de edad cumplidos; éstos pueden presentarse al examen del certificado ó título, después de un año de buenos servicios, en escuela inspeccionada por el *Board of Education,* y con él continuar en sus funciones de asistentes titulares y ser nombrados para la dirección de una escuela. De modo que la práctica en una escuela primaria, previas las condiciones dichas y el examen indicado, habilita en Inglaterra á los aspirantes para ejercer el Magisterio en los conceptos señalados.

Pero la tendencia en Inglaterra es á la uniformidad de la preparación y al empleo exclusivo de un personal enseñante «certificado», es decir, de maestros que obtengan su certificado de aptitud después de pasar por las Escuelas

Normales, consideradas como el medio más seguro de formar buenos maestros. En Inglaterra hay cada vez más institutos de esta clase, sostenidos por diversas asociaciones y por las diócesis; unos son de maestros, otros de maestras y algunos mixtos ó de coeducación; desde 1890 existen varias Normales agregadas á los colegios universitarios.

El ingreso en las Normales inglesas se verifica á los 18 años de edad, mediante un examen que versa sobre Religión, Lectura, Recitación, Caligrafía, Aritmética, Pedagogía, Gramática y estilo, Geografía, Historia, los dos primeros libros de Euclides, con problemas de ejercicios, Higiene, Economía social, Canto y Dibujo.

En los dos años que duran los estudios de las Escuelas Normales inglesas, los alumnos cursan las siguientes materias, que son las que constituyen el programa de exámenes de fin de año, publicado anualmente por el Departamento de educación, á saber:

Para los alumnos: Lectura y Recitación, Caligrafía, Pedagogía, Gramática y Composición, Geografía, Historia, Aritmética, Álgebra y Agrimensura, Geometría, Economía política y Música vocal.

Para las alumnas: Lectura y Recitación, Caligrafía, Pedagogía, Gramática y Composición, Geografía, Historia, Aritmética, Economía doméstica, Costura y Corte y Música vocal.

Hay un examen especial de Dibujo, que como las demás materias que ahora mencionaremos, se estudian en las Normales y respecto de las cuales, de una ó de varias, pueden examinarse los alumnos; se consideran como facultativas y son las siguientes: 1.° *Lenguas:* griego (para los hombres solo), latín, francés y alemán.—2.° *Ciencias:* Matemáticas, Mecánica teórica, Mecánica aplicada, Acústica, Luz y Color, Magnetismo y Electricidad, Química inorgánica comprendiendo la Química práctica, Fisiología animal, Botánica elemental, Fisiología y Principios de Agricultura.

Cada Escuela Normal organiza á su modo su plan de estudios conforme á ese programa.

Como en casi todos los países, las Normales inglesas tienen aneja una escuela primaria para que los alumnos hagan sus prácticas pedagógicas. «Uno de los más útiles ejercicios del alumno-maestro, dice M. Hippeau, es la lección hecha, en presencia de sus compañeros y del director, en una escuela de niños. Concluída la lección, los alumnos hacen al que la ha dado sus observaciones acerca de ella. Con este motivo se empeña una discusión, y esta lección de crítica pedagógica, uno de los ejercicios más frecuentes en las Escuelas Normales de los Estados Unidos, produce los más saludables resultados».

127. Italia. — Los maestros se forman hoy en las Escuelas Normales, las que, así las de maestros como las de maestras, son de dos grados: inferior para los maestros elementales, y superior para éstos y los superiores: en las primeras duran los estudios dos años y tres en las segundas. Los Municipios y las Provincias pueden establecer un internado en las Normales de una y otra clase. En las inferiores de maestros y maestras y en las superiores de estas últimas, hay un curso preparatorio que dura dos años, en el que ingresan los alumnos á los catorce años y á los trece las alumnas. Las materias de estudios de ese curso, son: Lengua italiana, Aritmética, Historia natural, Historia nacional, Geografía, Dibujo, Caligrafía, Gimnasia, Canto y para las mujeres labores de aguja.

La admisión en la Escuela Normal propiamente dicha no puede tener lugar para los alumnos antes de los diez y seis años de edad y de los quince para las alumnas. El ingreso se verifica mediante un examen que versa sobre las materias del curso preparatorio; sigue á ese examen un concurso para obtener las pensiones que ofrecen á los alumnos para seguir gratuitamente la carrera, el Estado, las Provincias y los Municipios. En cada uno de los años que dura la carrera se cursan, así en las escuelas inferiores como en las superiores, y lo mismo en las de maestros que en las de maestras, estas materias: Pedagogía, Lengua y Literatura italiana, Aritmética, Sistema métrico, Contabi-

lidad y Nociones elementales de Geometría, Geografía física y elementos de Ciencias naturales con aplicaciones á á la Higiene y la Economía doméstica, Agricultura, Historia nacional, Geografía política, Derechos y Deberes del ciudadano, Dibujo, Caligrafía, Gimnasia, Canto y Ejercicios en la escuela de aplicación; en las de maestras las labores propias del sexo. En las Escuelas Normales superiores se añade, como materia facultativa, lengua francesa, por la que los alumnos que la estudian pagan cinco pesetas al mes. Para que la enseñanza sea más fructífera, cada Escuela Normal debe poseer una Biblioteca, una colección de los principales aparatos para el estudio experimental de las Ciencias naturales, un pequeño Museo pedagógico y un gimnasio.

Ya hemos dicho (**102**) que en Italia, para ser nombrado maestro titular ó definitivo, necesitan los aspirantes haber pasado algún tiempo de prueba practicando en una escuela como maestro provisional; nadie puede ejercer como provisional sin tener diez y ocho años de edad, ni como propietario antes de los veintidós.

128. Japón. — Los maestros (ordinarios, especiales y adjuntos) de las escuelas elementales necesitan, para serlo, haber sufrido un examen ante la Comisión instituída al efecto en los departamentos (*Ken*) y en los distritos de la ciudad imperial (*Fou*); los candidatos pueden ser provistos de un título profesional, pues el Japón no tiene aún más que un número insuficiente de maestros bien preparados. Los que lo están, se forman en las Escuelas Normales ordinarias (grado inferior), de las que debe haber una en cada *Ken* y en cada *Fou*: existen 47, de las que la sexta parte son para maestras. Se ingresa en ellas á partir de los diez y siete años de edad, y sus estudios, que duran cuatro años para los tres grados en que se dividen (inferior, medio y superior), comprenden: Ética, Pedagogía teórica y práctica, Japonés, Chino, Inglés, Matemáticas (Aritmética, Álgebra y Geometría), Contabilidad, Geografía, Historia, Legislación japonesa, Lógica y Psicología, Ciencias naturales,

Física, Química, Agricultura, Trabajos manuales, Economía política y doméstica, Escritura, Dibujo, Música y Gimnasia. Á los alumnos de las escuelas, como á los que se presentan de fuera, se les somete á un examen final, y, si son aprobados, se les expide el correspondiente título, y los que lo obtienen quedan obligados á servir diez años en la enseñanza.

En Tokío existen además dos Escuelas Normales Superiores, una de mujeres y otra de hombres, que pueden considerarse como modelos de todas las del imperio: su objeto es formar profesores y profesoras para las Normales ordinarias.

La primera, ó sea la de profesoras, comprende diversas partes, tales como la escuela maternal aneja, con sus clases, su sala para juegos y ejercicios, su jardín ó patio para recreo; la escuela primaria aneja con el conjunto de edificios para clases, sala de costura, de cocina, de *ceremonias prácticas*. Esta escuela se divide en tres secciones: de Letras, de Ciencias y de Trabajos manuales. En la sección de Letras se enseña: Moral, Pedagogía, Lengua nacional, Literatura china, Inglés, Historia, Geografía, Economía doméstica, Costura, Gimnasia, y como materias facultativas, Escritura, Dibujo y Música. La sección de Ciencias comprende como materias obligatorias, Moral, Pedagogía, Lengua nacional, Inglés, Matemáticas, Física, Química, Historia natural, Fisiografía, Economía doméstica, Costura y Gimnasia, y como facultativas, la Escritura y la Música. La sección de Trabajos manuales, además de las enseñanzas que le son especiales, comprende lecciones de Moral, de Pedagogía, de Lengua nacional y extranjera, de Economía doméstica, Caligrafía, Dibujo, Gimnasia y Música. En 1897 se creó otra sección de «Altos estudios» para facilitar los que quieran hacerse más profundos, de Pedagogía, Metodología ó de cualquier rama de ciencias ó letras.

La Escuela Normal Superior de hombres tiene anejas una escuela secundaria del tipo ordinario y una escuela primaria. Los programas de esta Escuela Normal de hombres

comprende también la división en Letras y Ciencias. La de Letras se subdivide en Pedagogía, en Lengua japonesa y Literatura china, en Historia y en Geografía. La división de Ciencias comprende subdivisiones de Física, de Química, de Matemáticas, de Historia natural y Trabajos manuales.

129. Noruega. — Para enseñar en las secciones inferiores (pequeñas clases de las escuelas rurales), basta haber sufrido el examen del grado inferior, cuya parte teórica equivale al concurso de admisión en las Escuelas Normales. El examen final de estas escuelas tiene lugar después de los dos cursos en que se hacen los estudios de las mismas, y constituye la parte teórica del examen del grado superior, al que hay que añadir, para obtener el título, el examen práctico, el cual puede hacerse, bien á la salida de la escuela, bien un año, á lo más, después. El título superior, así obtenido, habilita para enseñar en las escuelas primarias de las ciudades y en las clases superiores de las escuelas rurales.

Las Escuelas Normales noruegas son *nacionales* (las fundadas y sostenidas por el Estado) y *privadas*, y no se limitan á preparar futuros maestros y maestras. Para alentar á los que están en ejercicio, para ponerlos al corriente de los nuevos métodos y familiarizarlos al mismo tiempo con las modernas enseñanzas que precisa introducir en los programas, organizan periódicamente cursos de vacaciones, en los cuales se estudia la enseñanza de los Trabajos manuales, de la Economía doméstica, de la Cocina, de la Gimnasia, del Dibujo, del Canto. Otras veces, estos cursos se dedican al estudio de la Lengua y literatura noruegas, Historia, Ciencias, Métodos de enseñanza, Pedagogía y Educación.

130. Portugal.—Los maestros se forman en las Escuelas Normales, en las que los aspirantes ingresan entre los diez y seis y los veinticinco años de edad, previo examen. Dichas escuelas son de primera y segunda clase. En estas últimas, que debe haberlas en todos los distritos administrativos, se forman los maestros y maestras de primera

enseñanza elemental, y en las primeras, que sólo existen en Lisboa y Oporto, esos maestros y los de la enseñanza complementaria, equivalente á la superior nuestra. De ambas clases de Normales las hay para maestros y para maestras. Los estudios duran dos años en las de segunda clase (elementales), y uno más en las de primera (superiores); después de aprobados los respectivos cursos, expiden los títulos, no pudiéndose obtener el elemental antes de los diez y ocho años de edad. Para las prácticas pedagógicas tiene cada Normal agregada una escuela primaria de enseñanza elemental y complementaria.

El plan de estudios del grado elemental (dos cursos), comprende estas materias: Lectura y Recitación de prosa y verso; Gramática con ejercicios de lenguaje y redacción; Aritmética con el sistema métrico decimal y nociones de Álgebra; Geometría elemental con aplicaciones usuales; Geografía, Cronología é Historia; Moral é Historia sagrada, particularmente del Nuevo Testamento; Pedagogía, Metodología y Legislación escolar; Dibujo; Caligrafía; Elementos de Física, Química é Historia natural; ídem de Agricultura; Nociones de Higiene; principios de Economía rural y doméstica, Industria y Comercio; Contabilidad; Derechos y deberes del ciudadano; Lengua francesa; Canto coral y Gimnasia. Este programa es el de las Normales de maestros; en las de maestras rige el mismo con estas modificaciones: en vez de los principios de Economía rural, etc., se prescribe la Economía doméstica; los elementos de Agricultura se substituyen por la enseñanza de Horticultura, y los Derechos y Deberes del ciudadano, por los Deberes de las madres de familia; en fin, el Dibujo es para las maestras de adorno aplicado á las labores de la mujer.

131. Rusia y Finlandia.—En *Rusia* han estado muy en boga los Cursos especiales para la preparación de los maestros: hoy han desaparecido casi por completo, siendo substituídos por establecimientos creados *ad hoc*. Estos son de tres clases: las *Escuelas Normales* propiamente dichas, los *Seminarios* y las *Escuelas pedagógicas*. Las primeras están desti-

nadas á preparar maestros para escuelas de distrito y urbanas; los segundos, á los de escuelas rurales de una ó dos clases, y las terceras, á formar maestros para las escuelas indígenas, donde se reciben niños pertenecientes á razas extranjeras.

El tipo principal, que sirve como de modelo á los demás, es el de las Escuelas Normales, propiamente dichas. Se ingresa en ellas á los diez y seis años de edad y previo un examen que versa sobre las materias que comprende el programa de las escuelas urbanas. Son aquellas escuelas verdaderos internados, si bien pueden ser admitidos en ellas alumnos externos: el de internos se fija por el Ministerio, y sólo á sesenta abona el Estado pensión. Los estudios duran tres años y comprenden: Religión; Lengua rusa y lectura slava; Aritmética y Álgebra; Geometría; Historia; Geografía; Historia natural; Dibujo lineal y de figura; Caligrafía; Pedagogía y Didáctica. También se estudia el Canto y la Gimnasia, fuera de las clases. Cada Normal tiene agregada una escuela urbana, que sirve para los ejercicios prácticos de pedagogía.

Los Seminarios son externados, y muchos más en número que las Normales. Se ingresa en ellos á la misma edad que en éstas y previo un examen, en el que justifiquen los aspirantes poseer los conocimientos propios de las escuelas rurales de dos clases. Los estudios se cursan en ellos en tres años, siendo la enseñanza general inferior á la de las Escuelas Normales; pero los ejercicios de Pedagogía práctica no son menos serios que en éstas. En cuanto á las escuelas pedagógicas, tienen también el carácter de externados, y sus estudios son menos amplios que los de los Seminarios.

En *Finlandia*, los maestros de las escuelas populares (rurales y urbanas), deben pasar por las Normales, bien por todos los estudios de ellas, ora por los de Pedagogía práctica, según las escuelas á que aspiren. Los que no reunan este requisito, sólo pueden ser nombrados provisionalmente.

132. Suecia.—Los maestros y maestras de las escuelas primarias se forman en las Normales de uno y otro sexo.

Los aspirantes al ingreso en ellas necesitan tener diez y seis años y ser aprobados en el examen correspondiente. Estas Escuelas ó Seminarios son externados y los estudios de ellos duran cuatro años (treinta y seis semanas cada uno), siendo obligatorios en todos los trabajos manuales, así como la jardinería práctica y la plantación de árboles. Las materias de estudio son: Religión; Lengua sueca; Aritmética y Geometría; Historia natural; Pedagogía y Metodología; Caligrafía; Dibujo; Música instrumental y Canto; Gimnasia; Horticultura y Arboricultura. Cada Normal tiene aneja una escuela de aplicación para las prácticas pedagógicas. Las maestras para las pequeñas escuelas ó infantiles se forman por lo común en clases especiales anejas á los Seminarios de su sexo, pero más frecuentemente en institutos *ad hoc*, establecidos por los Consejos departamentales ó por particulares. En el país de los lapones y finlandeses hay Escuelas Normales, en las que se estudian las lenguas lapona y finlandesa.

133. Suiza.—Los maestros se forman en diversos centros, pues no todos los Cantones tienen Escuelas Normales. En algunos se preparan los maestros en las escuelas primarias cantonales (secciones pedagógicas); en otros se forman en clases especiales anejas á las escuelas superiores de niños; en otros no tienen los maestros otra preparación que la que reciben en Cursos de repetición; y en otros, en secciones pedagógicas ó normales, que forman parte de los Gimnasios (Institutos) cantonales. Algunas Escuelas Normales son de asistencia mixta, en cuanto á los sexos (coeducación).

Según el plan general decretado por el Gobierno federal para las Normales suizas, los estudios de estas escuelas deben durar cuatro años, de los que el tercero ha de pasarse en la Sección francesa para los alumnos alemanes y *vice versa* para los de la Suiza romana. El examen final da derecho á un título valedero en toda la Suiza.

En general, el ingreso en las Escuelas Normales no puede hacerse antes de los quince años, y en muchas antes de los diez y seis. Las materias de estudio, que suelen dividirse

en obligatorias y facultativas, varían de unos Cantones á otros. En el de Zurich, que es de los que más recargado tienen el programa, son las obligatorias: Lengua alemana, Pedagogía, Metodología, Lengua francesa, Matemáticas, Ciencias físicas y naturales, Trabajo de laboratorio, Historia, Geografía, Canto, Violín, Dibujo, Escritura y Gimnasia; y las facultativas: Historia de la religión, Lengua inglesa, Lengua latina, Piano y Dibujo (lecciones suplementarias).

La Escuela Normal de Neuchatel se divide en dos secciones, una para maestras y otra para maestros; y los estudios se hacen, en la primera, en dos años, y en la segunda en uno solamente, que corresponde al año superior de la sección de maestros; el ingreso es á los diez y seis años, y el régimen de la escuela el del externado. El plan de estudios comprende las siguientes materias: Pedagogía teórica é Historia de la Pedagogía; Pedagogía práctica (ejercicios en las escuelas primarias); Gramática francesa; Ortografía; Composición y ejercicios de elocución; Literatura francesa; Lengua alemana; Geografía y Cosmografía; Historia general; Historia suiza; Instrucción cívica; Matemáticas elementales; Contabilidad; Ciencias físicas y naturales; Escritura; Canto; Gimnasia; Dibujo artístico; Dibujo matemático; Economía doméstica y labores propias de la mujer. La Instrucción cívica y el Dibujo matemático sólo para los alumnos, y la Economía doméstica y las Labores, no más que para las alumnas; casi todas las demás enseñanzas se dan en común á los dos sexos.

Como los alumnos de las Escuelas Normales, los aspirantes á maestros que no se forman en estos centros, necesitan, para ser nombrados, sufrir un examen, que en general es muy serio y versa sobre las materias, poco más ó menos, que quedan enumeradas, y comúnmente, sobre las de la enseñanza primaria superior, con más la Pedagogía teórica y práctica. Ya hemos visto (**102**) que en varios cantones, los maestros no obtienen un nombramiento definitivo sino después de haber ejercido la enseñanza como provisionales.

CAPÍTULO V

DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LA PRIMERA ENSEÑANZA

Base general.

134. La primera enseñanza, como la instrucción pública toda de un país, constituye un organismo en el que aparte de la función meramente técnica y con ella confundiéndose frecuentemente, según vimos en el cap. I del tomo VIII, hay que distinguir la función administrativa y de gobierno ó dirección, que por sí sola constituye como otro organismo, formado por órganos especiales que lo regulan y ponen en movimiento de modo que realice ordenadamente su fin peculiar.

Tiene por base ese organismo las divisiones que, en general, se hacen de aquella parte de la función ejecutiva (poder ejecutivo) denominada *Administración pública;* la cual se distingue, como en el presente tomo hemos visto (1), en *central* y *local*. Entiéndese por la primera aquella cuya acción alcanza á todo el territorio nacional, y por la segunda, la en que esa acción se contrae á una porción determinada de este mismo territorio; es decir, y refiriéndonos ya á la Administración de la primera enseñanza ó de la Instrucción pública en general (que para el caso es lo mismo), á un distrito universitario, á una provincia, ó á un municipio; pues como en el lugar citado vimos, ésta es la división territorial que en nuestro país se ha establecido para el gobierno y administración de la instrucción pública y, en lo tanto, de la primera enseñanza.

Así, pues, según los términos de la ley, la Adminis-

(1) Véase la parte segunda de este tomo, cap. II de ella (*Del derecho administrativo*), números **26, 27** y siguientes, págs. 40-51.

tración de la enseñanza se divide primeramente, en *central* ó *general* y *local,* subdividiéndose la última en *universitaria, provincial* y *municipal,* dicha también ésta, por antonomasia, *local.* Como más adelante veremos, cada uno de estos órdenes administrativos tiene facultades propias, dentro de su esfera de acción, en las cuales se distinguen, como en la Administración considerada en general hemos dicho (**28**), la función *activa,* la *consultiva* y la *contenciosa* (ésta realmente solo tratándose de la central).

I

DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA PRIMERA ENSEÑANZA

135. Idea de lo que es esta Administración. — 136. De la Administraicón central activa : organización del Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes. — 137. Del Ministro y el Subsecretario. — 138. De la Administración central consultiva de la enseñanza. Cuerpos que la constituyen y entidades á quienes además consulta la Administración central activa. — 139. El Consejo de Instrucción pública; su organización actual. — 140. Noticias acerca de la Administración central de la enseñanza, activa y consultiva, de otros países.

135. La Administración central es la encargada de organizar la Instrucción pública de todo el país, de promover su desarrollo y progreso, de velar por el cumplimiento de las disposiciones á ella concernientes y de hacer que se respete el derecho de los que dan y reciben ó deben recibir la enseñanza. Al efecto, prepara las leyes que ha de formar el Poder legislativo, dicta los Reglamentos y demás preceptos administrativos (Reales decretos, Reales órdenes, órdenes de Subsecretaría y de Dirección general, Instrucciones, etc.), necesarias para la realización de esos fines, ya sean de carácter general, ora se contraigan á casos particulares que deben resolverse por ella, por no ser de la atribución de las autoridades locales.

La acción de la Administración central se extiende á todo el territorio español, y se ejerce ó debe ejercerse siempre, de conformidad con las leyes, Reales decretos, Reglamentos, etc., vigentes acerca de la materiade que se trate.

136. Las funciones propias de la Administración central activa de la enseñanza se ejercen por los funcionarios del Ministerio de *Instrucción pública y Bellas Artes,* que es uno de los ocho departamentos ministeriales que en España existen para atender á los diversos servicios públicos establecidos por las leyes; como los demás, se halla ese departamento regido por un *Ministro.*

El Ministerio de Instrucción pública, de creación reciente en España (1), consta actualmente de la *Subsecretaría* y la *Dirección general del Instituto geográfico y estadístico.*

La Subsecretaría entiende, por lo que respecta á la enseñanza, en cuanto antes competía á la suprimida Dirección general de Instrucción pública, y para el mejor y más ordenado despacho de los asuntos, consta de las cuatro Secciones siguientes, al frente de las cuales hay un Jefe de Administración ú oficial de Secretaría, como se decía antes : 1.ª, de Universidades y Escuelas especiales; 2.ª, de Institutos; 3.ª, de primera enseñanza y Escuelas Normales; 4.ª, de Bellas Artes; 5.ª, de Estadística é Inspección de la enseñanza, y 6.ª, de Personal y construcciones civiles. Cada una de estas Secciones se divide en varios Negociados, habiendo algunos de éstos que son independientes de todas las Secciones, tales como el de Archivos, Bibliotecas y Museos, el de Contabilidad, el del Registro general y otros.

La sección 3.ª se divide en dos Negociados : el de Primera enseñanza y el de Escuelas Normales.

Depende del Ministerio de Instrucción pública la *Junta Central de Derechos pasivos del Magisterio de instrucción*

(1) Ya se dijo en el tomo II (**182**) que este Ministerio se creó en virtud de la autorización concedida al Gobierno por la ley de Presupuestos de 31 de Marzo de 1900, suprimiendo el antiguo Ministerio de Fomento, y creando en su lugar el citado y el de Agricultura, Industria, Comercio y Obras públicas; por virtud de esta reforma quedó suprimida la *Dirección general de Instrucción pública,* refundiéndose en la *Subsecretaría* del respectivo Ministerio. De las vicisitudes por que ha pasado el Departamento ministerial y el centro administrativo de él, encargado de la gestión de la enseñanza, damos algunas noticias en el lugar citado al comienzo de esta nota.

primaria, antes de ahora mencionada (**109**), así como el *Consejo de Instrucción pública,* de que más adelante tratamos.

137. El Consejero de la Corona que se halle al frente del Departamento que acaba de ocuparnos, esto es, el *Ministro de Instrucción pública y Bellas Artes,* es el Jefe superior de la enseñanza, y en tal concepto, le corresponde el gobierno supremo de ella en todos sus ramos, como se declara por el art. 243 de la ley de 1857, según la cual, le incumbe aconsejar al Rey en todos los asuntos relativos á esta parte de la Administración pública; proponerle y refrendar los Reales decretos precisos para el buen servicio de la misma; expedir las Reales órdenes concernientes á ella; presidir el Consejo de Instrucción pública y demás corporaciones del ramo y Centros de enseñanza, siempre que asista á ellas; expedir los títulos de Doctor y Catedrático, formar el presupuesto de la Instrucción pública, y expedir los nombramientos, así del orden administrativo como del técnico ó docente, de las plazas ó cargos cuya dotación no sea inferior á 1.500 pesetas, y proponer al Rey los que por exceder de 6.000 pesetas, ó referirse á cargos de cierta importancia (v. gr., Consejeros de Instrucción pública, Rectores de Universidad, Delegados y Comisarios Regios cerca de corporaciones, establecimientos de enseñanza) deban hacerse por Real decreto. El Ministro de Instrucción pública y Bellas Artes es el encargado de preparar los proyectos de ley referentes á estos ramos que, previa la autorización del Rey (Real decreto), se presentan á la deliberación de las Cortes (Senado y Congreso de los Diputados) por iniciativa ministerial.

Auxilia en sus trabajos á dicho Ministro el *Subsecretario de Instrucción pública y Bellas Artes,* á cargo del cual (como jefe que es de la Secretaría del Ministerio, por delegación del Ministro y bajo sus órdenes) corre toda la Administración central de la Instrucción pública. En tal concepto, le corresponde, según el art. 6.° del Reglamento para el régimen interior del Ministerio, aprobado por Real orden de 1.° de Julio de 1900:

1.° Fiscalizar por sí, como delegado del Ministro, todos los actos de la Administración encomendada al Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes. 2.° Poner en conocimiento del Ministro, con su dictamen, los casos de infracción de Ley, Instrucción ó Reglamento que le participen las demás autoridades, ó los que observe en el ejercicio de sus funciones. 3.° Resolver las dudas y reclamaciones que se promuevan con motivo de la ejecución de los servicios que están á su cargo. 4.° Proponer las mejoras y variaciones que juzgue necesarias en todos los ramos de la Instrucción pública. 5.° Redactar los proyectos de Leyes, Reglamentos, Instrucciones, Reales decretos y Reales órdenes de carácter general que el Ministro le encomiende. 6.° Informar los expedientes en que el Ministro así lo acuerde. 7.° Autorizar con su firma los traslados y conocimientos de las Reales órdenes que deban comunicarse á las oficinas centrales. 8.° Proponer la aprobación de los presupuestos de obras en el edificio del Ministerio cuando éstas excedan de 1.250 pesetas y acordar las que no pasen de esta cantidad. 9.° Proponer igualmente la aprobación de los presupuestos para la adquisición y recomposición del mobiliario cuando aquéllos excedan de las 1.250 pesetas y acordar la realización del mismo servicio cuando su importe no exceda de esta suma. 10. Aprobar las cuentas relativas al servicio de obras en el edificio del Ministerio y de adquisición de mobiliario para la Subsecretaría. 11. Proponer al Ministro ó imponer las correcciones gubernativas que procedan en los casos de responsabilidad que determina la legislación vigente. 12. Conceder permisos por quince días á los empleados de Secretaría para ausentarse ó faltar á la oficina. 13. Acordar y visar los gastos interiores del Ministerio y la forma de adquisición de los objetos de escritorio, mobiliario y todo cuanto se refiera á la inversión del material. 14. Autorizar las copias de las disposiciones y documentos que deban insertarse en la *Gaceta de Madrid.* 15. Proponer la suspensión de empleo y sueldo y la cesantía y jubilación de los empleados de la Secretaría, así como las recompensas á que por sus merecimientos hayan podido hacerse acreedores.

En cuanto á los Centros de enseñanza, funcionarios administrativos y facultativos de los mismos, Corporaciones del ramo, etc., el Subsecretario del Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes tiene análogas atribuciones. Preside los actos á que asista cuando el Ministro ó el Presidente del Consejo de Instrucción pública no lo hacen; expide los nombramientos á los profesores, maestros y empleados administrativos cuyos sueldos no llegan á 1.500 pesetas ni son menores de 1.000; concede á los mismos

licencias; propone la aprobación de cuentas del material ó las aprueba por sí en las condiciones antes dichas; expide, en nombre del Ministro, los títulos de Licenciado y los administrativos que no son de la competencia del Ministro ó de los Rectores, etc., etc. Por último, en las disposiciones que el Subsecretario dicte, no en consecuencia de sus atribuciones reglamentarias, sino haciendo uso de la delegación del Ministro, empleará necesariamente la fórmula: «de Real orden comunicada».

El Ministro y el Subsecretario son jefes superiores de Administración: el primero disfruta el sueldo de 30.000 pesetas, y de 12.500 el segundo.

138. Ya hemos dicho que la Administración central, como la local, se divide en *activa, consultiva* y *contenciosa* (1) y que la segunda responde á la necesidad de funcionarios ó Corporaciones (Cuerpos consultivos, que se dice) que, por sus conocimientos especiales en el ramo de que se trate, puedan asesorar á la Administración activa en asuntos graves y de transcendencia y que requieran ser ilustrados por personas competentes en ellos. En el servicio de la Instrucción pública se precisa, como en el que más, del auxilio ó consejo que implica la llamada *Administración consultiva*.

Desempeña esta función en la Administración central de la Enseñanza, además del *Consejo de Estado,* que es Cuerpo consultivo de todos los Ministerios (**30**), el *Consejo de Instrucción pública,* que lo hace de una manera más general é inmediata que ese otro alto Cuerpo, y, sin duda, con mayor competencia técnica que él respecto de los asun-

(1) En cuanto á la Administración contenciosa es aplicable á la Administración central de Instrucción pública lo dicho en el núm. **35** de este tomo, pág 50-51. El Tribunal que la constituye (hoy Sala tercera del Tribunal Supremo de Justicia) es el llamado á resolver, en primera instancia, las reclamaciones ó recursos de alzada, que los particulares y Corporaciones entablen contra las decisiones de la Administración Central activa, y en segunda, los asuntos resueltos por los Tribunales provinciales de lo contencioso administrativo. En Instrucción pública apenas si se da algún caso de esta segunda instancia, pues es raro que en asuntos concernientes á ella entiendan dichos Tribunales provinciales.

tos que con mayor frecuencia necesita consultar el Ministro de Instrucción pública, cuales son los planes de enseñanza, programas, modos de provisión de cátedras y escuelas, Reglamentos escolares y de los establecimientos docentes; ascensos, recompensas, separación, suspensión y traslación de los individuos que constituyen el profesorado público en sus diversas categorías, aprobación de libros de texto y otros múltiples asuntos sobre los que no puede resolverse sin una asesoración técnica que requiere especial competencia y un particular conocimiento de la legislación del ramo de la enseñanza á que esos asuntos correspondan.

Además del Consejo de Estado y del de Instrucción pública, que son los Cuerpos consultivos propios de la Administración central de la Enseñanza, tanto el Ministro como el Subsecretario (Administración central activa) consultan á otras entidades administrativas y técnicas del ramo, como, por ejemplo, la Junta central de Derechos pasivos del Magisterio de Instrucción primaria, los Rectores de las Universidades, las Juntas provinciales de Instrucción pública y también, aunque no tan frecuentemente, á los jefes y Claustros de los establecimientos docentes y á las Academias competentes en ciertas materias, á las cuales es de reglamento oirlas en determinados casos.

139. La genuina Administración consultiva de la Enseñanza es la que representa el Consejo de Instrucción pública, que es el Cuerpo consultivo de mayor autoridad respecto de ese servicio nacional. De la constitución de este alto Cuerpo, así como de las reformas y contrarreformas de que ha sido objeto, hemos dado noticias en el tomo II, por lo que ahora nos limitaremos á transcribir el Real decreto por que actualmente se rige (en él se da á conocer su organización y modo de funcionar), que es de fecha de 21 de Febrero de 1902, y cuyo articulado dice como sigue:

Artículo 1.° El Consejo de Instrucción pública, Cuerpo consultivo del ramo, se compondrá de un Presidente, de la categoría de ex Ministro de la Corona, y de cincuenta y tres Vocales.

El Presidente y cincuenta Vocales serán nombrados por S. M., á propuesta del Ministro de Instrucción pública.

Serán Consejeros natos, por su cargo, y en tanto lo ejerzan, el Obispo de Madrid-Alcalá, el Subsecretario del Ministerio de Instrucción pública y el Rector de la Universidad Central.

Art. 2.° Para ser nombrado Consejero se necesita reunir alguna de las siguientes condiciones:

Ser ó haber sido Ministro de la Corona.

Director de Instrucción pública ó Subsecretario del Ministerio.

Consejero de Instrucción pública ó Rector de Universidad.

Auditor de la Rota.

Individuo de número de alguna de las Reales Academias de la Historia, Española, de Bellas Artes, de Ciencias morales y políticas, de Ciencias exactas, de Medicina ó Presidente de la de Jurisprudencia.

Catedrático ó Profesor numerario en propiedad, con quince años de antigüedad en el desempeño de su cargo.

Persona de acreditada y notoria competencia por sus trabajos científicos ó literarios, ó por los servicios prestados á la enseñanza.

El número de Consejeros en este último concepto no podrá exceder de siete.

El de Catedráticos en activo servicio no será mayor de la mitad del número total.

Art. 3.° El Consejo de Instrucción pública, para el despacho de los asuntos, se dividirá en cinco Secciones, á saber:

1.ª Enseñanza primaria.

2.ª Institutos y Escuelas de Comercio.

3.ª Facultades y Escuelas de Veterinaria.

4.ª Escuelas de Bellas Artes, de Artes é Industrias, de Ingenieros industriales y Academias.

5.ª Codificación, Administración y Régimen de la Enseñanza.

Art. 4.° El número de Vocales de cada Sección no será menor de diez.

Será Presidente de todas las Secciones el del Consejo.

Las Secciones eligirán un Vicepresidente.

En ausencia del Presidente del Consejo, presidirá las sesiones del pleno el Vicepresidente de Sección más antiguo como Consejero.

Art. 5.° El Ministro, al hacer el nombramiento de Consejero, designará la Sección á que deba pertenecer.

Art. 6.° El Consejo pleno se reunirá cuando á juicio del Ministro ó del Presidente se considere necesario.

Las Secciones se reunirán por lo menos una vez en la semana.

Éstas no podrán celebrar sesión sin la asistencia de la mitad más uno de sus individuos.

Para las que celebre el Consejo pleno será necesaria la tercera parte de los Consejeros.

Art. 7.° El Presidente del Consejo designará la Sección ó Secciones que hayan de informar en los asuntos sometidos al pleno.

Como Presidente de las Secciones designará los Ponentes en cada una. Esta facultad podrá ser delegada en los Vicepresidentes de Sección.

Nombrará asimismo las Comisiones especiales que, á su juicio ó á propuesta del Consejo, fueren necesarias para el despacho de determinados asuntos.

Art. 8.° La consulta al Consejo, ya en pleno, ya en Secciones, será potestativa en el Ministro, y sólo será indispensable en los casos siguientes:

Al pleno: En la formación y reforma de planes ó reglamentos de estudios.

En los reglamentos de exámenes, grados é ingreso en el Profesorado.

En la creación ó supresión de establecimientos de enseñanza de cualquier clase ó grado.

En la provisión de cátedras de nueva creación y en las del Doctorado de las Facultades.

En los expedientes de separación de Catedráticos y Profesores.

A las Secciones: En los expedientes de rehabilitación de los Profesores numerarios ó supernumerarios de los diferentes Centros de enseñanza.

En los de oposiciones, siempre que hubiese protesta ó reclamación alguna.

Autorizaciones para el ejercicio de las profesiones é incorporación de estudios hechos en el Extranjero.

En los expedientes de alzada ó reclamación contra disposiciones dictadas por el Ministerio.

Formación de Cuestionarios y calificación de obras para texto y de mérito.

Art. 9.° El Consejo de Instrucción pública ejercerá la alta inspección de la enseñanza, pudiendo el Ministro, por sí ó á propuesta del Consejo, confiar funciones de inspección á los Consejeros.

Art. 10. El Consejo, á propuesta por lo menos de dos de sus Vocales, y previo informe favorable del pleno ó de la Sección respectiva, podrá someter á la consideración del Ministro reformas de interés general.

Art. 11. Los Consejeros que durante un período de tres meses no asistan á ninguna de las sesiones que celebre la Sección á que pertenezcan, sin que justifiquen debidamente su ausencia, se entenderá que renuncian el cargo.

Art. 12. Los expedientes sometidos á informe del Consejo deberán ser despachados en el plazo de un mes, á contar desde la fecha de su

recibo en el mismo. En caso de que, á juicio de la Sección, y dada la importancia de la materia de que se trate, se requiera más tiempo, deberá el Presidente exponerlo así al Ministro dentro de la segunda quincena del mes.

Art. 13. Los distintivos, categoría, honores y consideraciones de los Consejeros serán los fijados en el reglamento general para la administración y régimen de la Instrucción pública aprobado por Real decreto de 20 de Julio de 1859.

El tiempo del desempeño del cargo se computará para todos los derechos pasivos con arreglo á la ley de 27 de Julio de 1890.

Art. 14. La Secretaría del Consejo se compondrá de un Secretario general, con la categoría, por lo menos, de Jefe de Negociado, y que cuente más de veinte años de servicios en el ramo de Instrucción pública, y del personal necesario al desarrollo de sus funciones. Estos empleados constituirán un Cuerpo de escala cerrada, en el que se ingrese por oposición y se ascienda por rigurosa antigüedad, no pudiendo ser separados sino en virtud de expediente y con audiencia del interesado y del Consejo. Gozarán de derechos pasivos, con arreglo á la ley.

Art. 15. Habrá 27 Consejeros correspondientes con residencia en los distintos distritos universitarios, á razón de tres por cada uno de éstos.

Art. 16. Serán Consejeros correspondientes en cada distrito universitario:

1.° El Rector de la Universidad.

2.° Dos Profesores de la enseñanza oficial del distrito respectivo, nombrados por el Ministro de Instrucción pública y Bellas Artes.

Art. 17. Los Consejeros correspondientes serán convocados y podrán asistir sin voto á las deliberaciones del Consejo, durante un período que no excederá en ningún caso de veinte días, cuando á juicio del Ministro ó á propuesta del Consejo se estime necesario ó conveniente.

Art. 18. Los Consejeros de cada distrito universitario podrán ser consultados si el Ministro, el Consejo ó la Sección respectiva lo estiman oportuno, para que informen por escrito en los casos siguientes:

1.° Cuando se trate de reformas en la enseñanza que interesen de una manera especial al distrito universitario en el cual residen.

2.° Cuando se trate de expedientes de carácter personal relativos á funcionarios del mismo distrito.

140. La administración central de la Enseñanza en los diversos países consta generalmente de los dos factores principales que la constituyen en España: un Departamento central y un Cuerpo superior consultivo.

En cuanto al Departamento central, no es lo más general que haya uno con la denominación *de Instrucción pública*. En este caso está Francia, que, como en España, dicho departamento se denomina además de *Bellas Artes*. Lo más frecuente es que los servicios de la Enseñanza radiquen en Ministerios que entienden en otros, cual sucede en Bélgica, Brasil, Holanda, Luxemburgo, Portugal y Uruguay, que están agregados al Ministerio del Interior. En la mayoría de los Estados alemanes, Austria y Hungría, Dinamarca, Rumania, Suecia y Noruega, el servicio del Culto y el de la Instrucción pública se hallan unidos en un solo Ministerio, en el que en otras naciones (ciertos Estados alemanes, Bolivia y Chile) se añade el de la Justicia, el que, con los asuntos de la Instrucción pública, forma en otras partes un departamento especial (Méjico y la Argentina). Además de en Francia, existe un Ministerio especial para la Enseñanza en Bulgaria, Colombia, Egipto, Grecia, Guatemala, Italia, Japón, Montenegro (dirigido el Ministerio por el Metropolitano), Perú, Rusia, Salvador, Turquía y Venezuela. En Rusia, parte de la primera enseñanza deponde del Ministerio de Instrucción pública y parte de los demás departamentos, el de la Guerra inclusive, y del Santo Sínodo.

Completaremos estas noticias, referentes al departamento central de la Instrucción pública, reproduciendo las que incidentalmente dimos en la segunda edición del tomo II, y cuyo lugar más propio es éste (1):

(1) La inclusión de la asignatura de *Instituciones extranjeras de Instrucción pública* en el plan de estudios vigente á la sazón para las Escuelas Normales (el de 17 de Agosto de 1901), y las peticiones que al efecto se nos hicieron, nos obligó, al hacer la segunda edición del referido tomo II de esta obra, á dar cabida á algunos asuntos que teníamos preparados para el presente volumen, donde tienen su lugar propio, por lo que no podemos prescindir de tratarlos, á menos que dejemos incompletas las *Nociones de Legislación escolar comparada* que nos hemos propuesto dar en él, y estemos siempre haciendo referencias á dicho tomo II, que, además de molestas de consultar, tienen para muchos lectores que posean de ese tomo la edición primera, el inconveniente de no poderlo hacer. Esto nos obliga, sin perjuicio de esas referencias, á reproducir ahora, ampliándolos generalmente, temas ya tratados en la segunda edición del referido tomo II.

En cuanto á la organización del Departamento central de que depende la Instrucción pública en los países nombrados, varía mucho. Donde existe un Ministerio solo para este servicio, suele haber para cada grado de la enseñanza una Direcccción general, como sucede en Francia, ó Secciones, cual acontece en Italia. En donde la Instrucción pública se halla unida á otros servicios, es decir, no constituye un Departamento especial é independiente, suele haber un funcionario (Director general, Comisario, Inspector general, etc.) al frente de ella bajo la autoridad del respectivo Ministro, dividiéndose los asuntos en Secciones, Negociados, etc.

En Francia se divide el Ministerio en dos grandes secciones, á saber: *de la Instrucción pública* y *de las Bellas Artes*. La primera comprende estas Direcciones: de la Secretaría, de la enseñanza superior, de la enseñanza secundaria, de la enseñanza primaria y de Contabilidad. La de enseñanza primaria consta de estos negociados *(Bureaux)*: 1.° Personal de la enseñanza primaria y auxilios. 2.° Contencioso y disciplina de la enseñanza primaria. Organización pedagógica. 3.° Edificios de escuelas. Mobiliario escolar. 4.° Contabilidad de la enseñanza primaria. 5.° Material de enseñanza. 6.° Creación de escuelas y de empleos, exámenes, pensiones. 7.° Administración de las Escuelas Normales.

En Italia, el Ministerio comprende, además del Gabinete del Ministro y de la Secretaría general (Subsecretaría, que diríamos nosotros), seis secciones: Dirección central de Antigüedades y Bellas Artes; sección de la enseñanza superior; ídem de la enseñanza secundaria clásica; ídem de la enseñanza técnica, industrial y profesional; ídem de la enseñanza primaria y popular; Contabilidad.

En la Gran Bretaña, como en los Estados Unidos de América, difiere notablemente, con relación á los países antes citados, la manera de ser de la Administración central de la enseñanza. En ninguno de esos dos países (lo propio puede decirse de las Colonias principales del primero) existe lo que aquí entendemos por un Ministerio de Instrucción pública.

En Inglaterra las Universidades son corporaciones independientes, que hasta gozan del derecho de representación en el Parlamento, y, por su parte, los *public schools*, ó Colegios donde se da una especie de segunda enseñanza, se gobiernan por sí mismos y, en general, sin intervención de la Administración pública, la cual sólo vigila las escuelas primarias, y esto no más que desde ha pocos años y motivado por una subvención parlamentaria que debe repartirse entre ellas anualmente. Para desempeñar esta función se creó en 1839 el Consejo de educación del Consejo privado *(Committe of the Privy Council on Education)*, que, después del *bill* Forster de 1870 *(Elementary Education Act)*, se denomina Departamento de Educación *(Education Department)*, del cual es Jefe el Lord Presidente del Consejo privado, al que auxilia y reemplaza un miembro de ese Consejo, que ejerce funciones de Vicepresidente; los asuntos corrientes son despachados por un Secretario y dos Secretarios adjuntos. En fin, la misión del Departamento de Educación en Inglaterra se reduce á hacer ejecutar las disposiciones del *Act* citada y de las resoluciones parlamentarias que la han completado (1). En Escocia existe desde 1872 una organización análoga, de la cual difiere poco la de Irlanda y la de las principales Colonias: en el Estado de Victoria (en la Australia) y en la provincia de Ontario (Canadá) hay un Ministro de Instrucción pública *(Minister of Education)*.

En los Estados Unidos de América la organización del Departamento Central de Instrucción pública es más distinta, si bien tiene algún parecido con la de la Gran Bretaña. En 1867 se estableció en Wáshington una Oficina

(1) Desde hace unos años existe en Inglaterra un Departamento de las Ciencias y las Artes *(Science and Art Department)* que tiene bajo su dirección la enseñanza del Dibujo, tanto elemental como superior, y cierto número de Establecimientos, en los cuales se da enseñanza, ya científica, ya artística.

Nacional de Educación *(Bureau of Education)*, dirigida por un Comisario de Educación *(Commissioner of Education)*, y dependiente del Ministerio del Interior. Esta institución *sui géneris* no tiene autoridad alguna, no administra; publica copiosas estadísticas y excelentes estudios pedagógicos de interés grande y referentes á todo el mundo, y, mediante ello, ofrece datos y noticias y da consejos de gran valor (1). En los diversos Estados de la Unión Americana la autoridad ó Administración superior de la Instrucción pública reside generalmente en un Consejo de Educación *(State Board of Education)* y se ejerce por un Superintendente *(State superintendant)*, que, por lo común, es elegido por dos ó tres años.

En cuanto á la Administración central consultiva, en todas partes existe por el estilo de nuestro Consejo, generalmente con la misma denominación (*de perfeccionamiento de la Enseñanza,* se llama en Bélgica).

Como lo indica ya su nombre, esta institución es de carácter consultivo, no obstante lo cual, en algunas partes (Francia, por ejemplo) tiene atribuciones ejecutivas; pero lo común es que sea un cuerpo de información. En la nación citada, en Italia y en alguna otra entra por mucho en la constitución de este cuerpo el principio de la elección por escrutinio ó votos; es decir, que los miembros que lo constituyen son elegidos en su mayoría, ó en parte, por las Facultades, centros docentes, grados de la enseñanza, cuerpos ó corporaciones de que son representantes en el Consejo. De los 47 Consejeros que forman el de Francia, sólo 13 son nombrados por el Gobierno; los 34 restantes son de

(1) Todo esto se publica en tomos muy voluminosos (dos por año escolar, en 4.° mayor, de hasta 2.600 páginas de impresión menuda y muy compacta, con gráficas y otras ilustraciones) bajo el título de *Report of the Commissioner of Education*. Además de estadísticas y noticias referentes á la enseñanza en todos los países, contienen una excelente y abundosa información pedagógica de carácter universal, como no se hace en ninguna otra parte del mundo. La colección de estos volúmenes constituye una verdadera riqueza para los que se consagran á estos estudios.

elección debida al sufragio de sus colegas (1). En Francia existe además, como asesor de la Administración central activa, un *Comité consultivo,* que lo componen: el Director de la enseñanza primaria, Presidente, los Inspectores generales y una Inspectora general de las Escuelas maternales, y que da dictamen sobre los asuntos que el Ministro le consulta.

En los diversos Estados de la Unión Americana, el Consejo de Educación *(State Board of Education)* es el que ejerce la autoridad superior en materia de Instrucción pública, por lo que el Consejo no es ya consultivo, sino ejecutivo. Algo parecido, si bien sus atribuciones son más limitadas, al antiguo Comité de Educación del Consejo privado *(Committee of the Privy Council on Education)* de Inglaterra, hoy *Education Department,* y á las instituciones análogas de Escocia y ciertas Colonias de la Gran Bretaña.

En suma: que en una ú otra forma, con uno ú otro carácter, en todas partes existe el Consejo superior de Instrucción pública ó de Educación. Lo general es que sea un Consejo consultivo, como lo es en España.

(1) Esta organización democrática del Consejo de Instrucción pública se implantó en España por la ley de 27 de Julio de 1900, según la cual, de los Consejeros, 25 lo eran electivos, y los otros 22 de Real nombramiento, y 6 natos. Esta reforma, reclamada con justicia por el cuerpo docente de todos los grados de la enseñanza, no se puso en ejecución hasta 1905 (Real decreto de 27 de Julio), siendo derogada por el Real decreto de 11 de Octubre de 1898. En un proyecto de ley presentado al Senado, que lo discutió y aprobó, se restablece el principio de la elección, pero no ha llegado á ser ley.

II

DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE LA PRIMERA ENSEÑANZA

141. Bases del régimen administrativo local de la primera enseñanza. — 142. Administración universitaria activa y consultiva: Rectores y Consejos universitarios. — 143. Entidades á que corresponde la Administración provincial activa y consultiva: Gobernadores, Alcaldes y Juntas — 144. Organización actual, atribuciones y misión de las Juntas provinciales de Instrucción pública y municipales de primera enseñanza. — 145. Las Juntas municipales y las Delegaciones Regias en Madrid, Barcelona, Sevilla y Valencia. — 146. Noticias acerca del régimen local de la enseñanza primaria en el extranjero.

141. Sirve de base á la Administración local de la enseñanza, la división, en *Distritos universitarios*, establecida por el art. 259 de la ley de 1857, que dice así:

Para los efectos de la enseñanza pública se divide el territorio español en tantos distritos cuantas son las Universidades, del modo siguiente:

DISTRITO DE MADRID. Comprenderá las provincias de Madrid, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Segovia y Toledo.

DISTRITO DE BARCELONA. Comprenderá las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida, Tarragona é Islas Baleares.

DISTRITO DE GRANADA. Comprenderá las provincias de Granada, Almería, Jaén y Málaga.

DISTRITO DE OVIEDO. Comprenderá las provincias de Oviedo y León.

DISTRITO DE SALAMANCA. Comprenderá las provincias de Salamanca, Ávila, Cáceres y Zamora.

DISTRITO DE SANTIAGO. Comprenderá las provincias de la Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.

DISTRITO DE SEVILLA. Comprenderá las provincias de Sevilla, Badajoz, Cádiz, Islas Canarias, Córdoba y Huelva.

DISTRITO DE VALENCIA. Comprenderá las provincias de Valencia, Albacete, Alicante, Castellón y Murcia.

DISTRITO DE VALLADOLID. Comprenderá las provincias de Valladolid, Álava, Burgos, Guipúzcoa, Palencia, Santander y Vizcaya.

DISTRITO DE ZARAGOZA. Comprenderá las provincias de Zaragoza, Huesca, Logroño, Navarra, Soria y Teruel.

Dicho se está que la división territorial en provincias y éstas en municipios son factores que determinan el régimen para la Administración local de la primera enseñanza, en

sus tres esferas de *universitaria, provincial* y *municipal*, de que á continuación nos ocupamos.

142. La Administración universitaria activa se halla representada en cada distrito por el *Rector de la Universidad*, que según el art. 260 de la ley de 1857 y disposiciones posteriores, es el «Jefe de la Universidad respectiva y superior de todos los establecimientos de Instrucción pública que haya en él» (1). Los Rectores son los representantes del Gobierno en sus respectivos distritos y se nombran por Real decreto, de entre los Catedráticos de la respectiva Universidad.

En tal concepto, corresponde á los Rectores, por lo que á la primera enseñanza concierne, hacer que por todos los funcionarios del ramo se cumplan las leyes y disposiciones generales y las resoluciones de carácter particular que rijan y se dicten acerca de ese ramo; inspeccionar por sí ó por medio de sus delegados las Escuelas Normales y las primarias de todas clases; anunciar las oposiciones y los concursos de traslado y ascenso para la provisión de estas últimas; formar las propuestas y resolver las reclamaciones que respecto de las mismas hagan los interesados, por virtud de dichos dos concursos y el único; nombrar los tribunales de oposiciones de las que se verifiquen en sus respectivos distritos (salvo las de escuelas dotadas con 2.000 ó más pesetas); nombrar los maestros, así interinos como propietarios, cuyo sueldo no llegue á 1.000 pesetas; conceder á los mismos, con sujeción á los reglamentos, las licencias que soliciten y estimen procedentes; amonestar, formar expedientes de traslado y de separación, y proponer para recompensas á los maestros que se hagan acreedores á castigo ó premio; y, en fin, ejecutar las órdenes de la Administración central, sobre creación, supresión y variación de categoría de las escuelas, en cuyos expedientes deben informar.

Según el art. 268 de la citada ley de 1857, en cada dis-

(1) Salvo las Academias, la Biblioteca Nacional, el Archivo Central y los Museos Nacionales, que dependen directamente del Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes.

trito hay un *Consejo universitario* llamado á desempeñar la función consultiva del mismo. Estos Consejos los presiden los respectivos Rectores, y lo componen con él los decanos de las Facultades y los Directores de las Escuelas superiores, y de las Profesionales (incluso los de las Normales de Maestros y Maestras), y de los Institutos del distrito que radiquen en la capital misma, siendo Secretario de él el de la Universidad respectiva.

Los Consejos universitarios, como Cuerpos consultivos que son de los Rectores, asesoran á éstos en cuantos asuntos les consultan, que, por lo que respecta á la primera enseñanza, son, por lo general, entre otros: propuestas para la formación de tribunales de oposiciones á escuelas; ídem de concursos para la provisión de éstas é incidencias (reclamaciones) relativas á las mismas; expedientes de creación, supresión y alteración de categoría de las escuelas; ídem sobre traslado, separación, amonestaciones y premios á los maestros, y otros en que los Rectores entiendan que deben oir su parecer ó dictamen, que es obligado tratándose de asuntos disciplinarios, así de Profesores y maestros, como de alumnos de las Escuelas Normales.

143. La Administración activa de la primera enseñanza provincial y municipal corre á cargo de los Gobernadores y Alcaldes (art. 293 de la ley de 1857), que «como delegados del Gobierno en las provincias y pueblos, tienen, además de las atribuciones de que trata el capítulo anterior (las que les competen como Presidentes de las respectivas Juntas de enseñanza), las facultades que les señalarán los Reglamentos; y deberán vigilar sobre el cumplimiento de las leyes en todos los ramos de la Instrucción pública, pero sin mezclarse en el régimen interior, ni en la parte literaria, ni en la administrativa de los establecimientos, y limitándose en todo caso á dar cuenta á los Rectores y al Gobierno de cuanto adviertan que á su juicio sea digno de corrección ó reforma».

Como Presidentes que son de las respectivas Juntas de enseñanza, los Gobernadores y los Alcaldes tienen por

principal misión, en cuanto á la instrucción primaria se refiere, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos de esas Juntas, en lo que especialmente estriban las facultades activas de ambas autoridades. Los Gobernadores deben además de esto y de lo que se les encomienda por el art. 293 copiado: promover la creación y fomento de las escuelas de su provincia; cuidar de que en los presupuestos provinciales y municipales se incluyan, como gasto obligatorio, las sumas necesarias para atender á la primera enseñanza en la forma establecida por las leyes y reglamentos; convocar y presidir, cuando asistan á sus sesiones, las referidas Juntas, y, en fin, ejercer las atribuciones que respecto de éstas les confieren las disposiciones vigentes, según más adelante veremos. Análogas facultades tienen, respecto de los Municipios, los Alcaldes, quienes deben: promover la creación de escuelas; velar porque en éstas, así sean públicas ó privadas, se cumplan las leyes y reglamentos; cuidar de que en el presupuesto municipal se incluya la partida necesaria para satisfacer las obligaciones del ramo, y presidir, cuando no asista á ellas el Gobernador, las sesiones de la Junta municipal de enseñanza (1).

Estas Juntas constituyen como la parte *consultiva* de la Administración activa provincial y municipal de la primera enseñanza; á este carácter unen el que le da la misión de vigilancia y fomento que respecto de la misma les confieren los reglamentos desde que fueron instituídas, con anterioridad á la ley de 1857, por cuyos artículos 281 y 287 se sanciona su establecimiento. Del carácter que les atribuímos dan razón los siguientes artículos de esa misma ley:

Art. 286. Corresponde á estas Juntas (las provinciales de Instrucción pública): 1.° Informar al Gobierno en los casos previstos por esta ley y demás que se les consulte. 2.° Promover las mejoras y ade-

(1) Estos preceptos se hallan consignados en el *Reglamento general para la administración y régimen de la Instrucción pública*, de 20 de Julio de 1859, que está vigente, pues después de él no se ha dado ningún otro de este carácter; claro es que muchos de sus preceptos se hallan derogados ó no pueden aplicarse hoy por ser opuestos á disposiciones posteriores.

lantos de los establecimientos de primera y segunda enseñanza. 3.º Vigilar sobre la buena administración de los fondos de los mismos establecimientos. 4.º Dar cuenta al Rector, y en su caso al Gobierno, de las faltas que adviertan en la enseñanza y régimen de los Institutos y Escuelas puestas á su cuidado.

Art. 288. Las Juntas locales (las municipales de primera enseñanza) tendrán, respecto de las escuelas de primera enseñanza establecidas en el pueblo, las mismas atribuciones que el art. 286 señala á las Juntas provinciales respecto de los establecimientos cuyo cuidado se les encomienda, con la diferencia de que las locales dirigirán sus comunicaciones á la provincial, en lugar de hacerlo al Rector ó al Gobierno.

144. De las vicisitudes por que han pasado las referidas Juntas, de la manera como cumplen la misión bienhechora que les está confiada y del concepto en que generalmente se las tiene (sobre todo á las municipales por el Magisterio primario), ya dimos idea en el tomo II de esta obra. Lo que de presente importa estudiar es su actual modo de ser, su organización y atribuciones. Y por ello, y porque en la novísima legislación referente á dichas Juntas hay mucho que directamente interesa á los maestros y se relaciona con el régimen administrativo local de la primera enseñanza, y aun del interior de las escuelas, trascribimos á continuación el Real decreto reorganizándolas, de 2 de Septiembre de 1902, que es lo vigente en la materia. Helo aquí, pues:

Artículo 1.º El gobierno y vigilancia de la primera enseñanza en las provincias estará á cargo de las Juntas provinciales de Instrucción pública, y en los términos municipales, á cargo de las Juntas locales de primera enseñanza. Subsistirán las Juntas locales de Madrid y Barcelona, y se regirán por legislación especial que se dicte, determinando su organización y atribuciones.

En las capitales de provincia, las Juntas provinciales tendrán las atribuciones de las locales, quedando disueltas éstas. El Alcalde de la capital será Vocal nato de la Junta provincial.

Art. 2.º Para auxiliar á las Juntas provinciales en el desempeño de su misión, se establece en cada capital de provincia una Sección de Instrucción pública y Bellas Artes, cuyo Jefe y personal serán los actuales Secretarios y personal administrativo de dichas Juntas.

De las Juntas provinciales de Instrucción pública.

Art. 3.º Las Juntas provinciales de Instrucción pública se compondrán:

Del Gobernador civil de la provincia, Presidente nato de las mismas.

Del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de la capital.

Del Juez de primera instancia.

Del Director del Instituto.

Del Director de la Escuela Normal Superior de Maestros, donde la hubiere.

De la Directora de la Escuela Normal de Maestras.

Del Arquitecto provincial.

Del Inspector de primera enseñanza.

De un eclesiástico, delegado del Diocesano.

De un individuo de la Comisión provincial y de otro del Ayuntamiento de la capital.

Del Subdelegado de Medicina que resida en la capital, y en su defecto, un médico nombrado á propuesta en terna de la Academia de Medicina de la capital en que la hubiere, ó del Colegio Médico de la provincia.

De tres padres de familia, y

De dos madres de familia.

Será Secretario de la Junta, con voz, pero sin voto, el Jefe de la Sección de Instrucción pública y Bellas Artes. En ausencia y enfermedades le substituirá el Oficial de Secretaría.

Art. 4.º Los Vocales representantes de la Diputación y del Ayuntamiento serán nombrados por el Gobierno, á propuesta en terna, que formarán las Corporaciones respectivas.

En las capitales de provincia donde residieren dos ó más Subdelegados de Medicina, será elegido uno de ellos por el Ministerio, de la propuesta justificada en lista que remita el Gobernador.

Los Vocales que en concepto de padres ó madres de familia han de formar parte de la Junta provincial serán nombrados por el Gobierno de entre los propuestos en lista por los Gobernadores civiles, quienes al hacer la propuesta manifestarán las condiciones de edad, estado y profesión de cada uno.

Para ser propuesto es necesario acreditar: ser español y mayor de edad, con hijos.

Dentro de las condiciones anteriores, serán preferidos los que hubieren fundado centros de enseñanza gratuita ó haber construído á su costa edificios con destino á enseñanza oficial, hecho donaciones ó instituído rentas para su fomento, ó ser profesor jubilado en cualquiera de los grados de la enseñanza.

Art. 5.º No podrán ser individuos de las Juntas provinciales, ni tampoco de las locales, los empresarios y directores de establecimientos públicos de enseñanza no oficial, ni tampoco sus parientes dentro del tercer grado.

Art. 6.º Cada cuatro años se renovarán la mitad de los Vocales electos de las Juntas, pudiendo ser reelegidos.

Art. 7.º Las Juntas provinciales celebrarán sesión ordinaria necesariamente dos veces al mes, sin perjuicio de las que considere convenientes el Gobernador, y de las extraordinarias que soliciten por escrito dos ó más Vocales.

La convocatoria de la Junta corresponde al Gobernador, como Presidente, ó á quien haga sus veces, siendo obligatoria la asistencia para todos los Vocales, quienes legitimarán su presencia en la sesión con su firma en las actas.

Sólo en casos debidamente justificados se podrá dispensar la falta de asistencia á las sesiones de la Junta.

Los Vocales que dejaren de asistir, sin causa justificada, á tres sesiones consecutivas, se entenderá que renuncian el cargo, y la Presidencia lo pondrá en conocimiento del Rector, y éste á su vez en el del Ministro, para que se proceda á su substitución.

Por razón de las atenciones propias de sus cargos, podrán dejar de asistir á las sesiones de la Junta, sin justificación de causa, el Gobernador y el Juez de primera instancia; en substitución de aquél, la presidencia efectiva corresponderá al Director del Instituto General y Técnico.

Art. 8.º En ausencia ó enfermedad del Director del Instituto, presidirá el Director de la Escuela Normal, el Vocal eclesiástico ó el Diputado provincial, por el orden en que van nombrados.

Art. 9.º La Junta provincial no podrá celebrar sesión en primera convocatoria sin asistencia por lo menos de la mitad más uno de los individuos que la compongan. En segunda convocatoria podrán tomar acuerdo los que se reunan, siempre que no sean menos de tres, y esta segunda convocatoria no exceptuará de la obligación de reunirse dos veces en cada mes.

Art. 10. Los asuntos sometidos á la deliberación de la Junta serán resueltos por mayoría absoluta de votos; en caso de empate, se suspenderá la resolución del asunto hasta la sesión siguiente, y si en ésta resultare nuevo empate, se decidirá por el voto del Presidente.

Art. 11. Los votos particulares serán formulados por escrito, é incorporados sin discusión al expediente á que se refieran.

Art. 12. La Junta hará constar en un libro todos los acuerdos que en cada sesión se adopten. Además de la firma de los Vocales asistentes, autorizarán con las suyas el acta de la sesión el Presidente y el Secretario.

Cuando por falta de número no se pudiere celebrar sesión, se hará constar así en el libro de actas, mediante una diligencia que firmarán los que hubieren concurrido.

Al dar principio cada sesión se leerá el acta de la precedente.

Art. 13. Para el mejor servicio, las Juntas podrán acordar distribuirse en Secciones, asignando á cada una asuntos propios, teniendo estas Secciones el carácter de ponentes en los asuntos que se les señalen.

En todas las Secciones figurará la representación de padres de familia.

Art. 14. En los asuntos que tengan relación con la construcción, reparación, ampliación ó cambios de locales destinados á la enseñanza pública, será ponente el Arquitecto provincial, si no fuere el autor del proyecto, pues en este caso no tendrá voto.

En los que se refieran á Higiene y Sanidad, será ponente el Subdelegado de Medicina.

Art. 15. Corresponde á las Juntas provinciales:

1.º Vigilar y propagar la enseñanza y velar por el cumplimiento de las Leyes, Decretos, Reales órdenes y Reglamentos que la regulen.

2.º Informar al Gobierno en los casos previstos en la ley de Instrucción pública de 9 de Septiembre de 1857, y en cuantos asuntos fueren consultados por el Ministerio ó por el Rectorado correspondiente.

3.º Proponer las mejoras y reformas convenientes al progreso de la enseñanza; para ello redactará una Memoria, que se remitirá á la Subsecretaría del Ministerio en el mes de Diciembre de cada año.

Esta Memoria, que será redactada por una Comisión especial que de su seno designará la Junta, deberá contener, entre otros, los siguientes datos: *a*) población escolar en las distintas localidades y asistencia media á las escuelas; *b*) resultados de la enseñanza; *c*) variaciones en el personal docente; *d*) estado actual de los edificios y reformas que en cada uno de ellos deban introducirse; *e*) material de enseñanza; *f*, deficiencias generales observadas y medios que consideran convenientes para corregirlas; *g*) establecimientos públicos de enseñanza no oficial y asistencia media á los mismos.

Para la redacción de esta Memoria solicitará y tendrá en cuenta los datos que considere necesarios de los Directores de los establecimientos de enseñanza oficial, de las Juntas locales y de los Inspectores de enseñanza, utilizando á la vez los informes que debe adquirir de los Subdelegados de Medicina, Arquitectos y Vocales médicos de las Juntas locales.

4.º Aprobar los presupuestos de material formados por los maestros, teniendo en cuenta lo informado por la Junta local y el Inspector de primera enseñanza.

5.º Reclamar los legados, donaciones, censos y cuantos recursos

destinados á la primera enseñanza oficial de la provincia se hubieren distraído de su objeto con cualquier motivo.

6.° Aprobar con las variaciones que estime convenientes, el itinerario de visita ordinaria á las escuelas que anualmente proponga el Inspector, cuidando de que las primeramente visitadas lo sean aquellas que por cualquier circunstancia no lo hubieren sido en el año anterior, para que en el plazo de dos años sean visitadas necesariamente todas las escuelas de la provincia, tanto las oficiales como las no oficiales.

7.° Acordar las visitas extraordinarias que estime necesarias, sin perjuicio de las que la Superioridad ordene. En ambos casos, esto es, cuando la Junta provincial lo acuerde ó el Ministerio ó el Rectorado ordene al Inspector una visita extraordinaria, éste hará á la vez la ordinaria á las demás escuelas de la localidad, las cuales serán excluídas del itinerario que para la visita ordinaria se encuentre previamente establecido. Terminada que sea la visita extraordinaria, pondrá en conocimiento de la autoridad que la ordenó el resultado de ella.

Al terminar cada período de visita, el Inspector dará cuenta por escrito á la Junta provincial del resultado de ella en cada una de las escuelas, proponiendo los acuerdos que deban adoptarse para corregir las deficiencias que en la enseñanza hubiere observado, y, en casos extraordinarios, los premios á que se hayan hecho acreedores los maestros.

8.° Dar cuenta al Rectorado, y en su caso al Gobierno por conducto de aquél, de las faltas que advierta en los Centros de enseñanza puestos á su cuidado, proponiendo los medios de corrección.

9.° Proponer los premios y castigos á que se hayan hecho acreedores los encargados de la primera enseñanza.

10. Informar y elevar al Rector los expedientes para la construcción y reparación de los edificios destinados á la primera enseñanza, así como los de subvención para estos mismos fines y de los de supresión, distribución y cambio de categoría de las escuelas.

11. Formar y tramitar los expedientes gubernativos que procedan contra los maestros y auxiliares, excepción hecha de los casos en que por el Ministerio ó el Rectorado se estimase conveniente el nombramiento de Delegado especial.

12. Informar los expedientes de separación, substitución, permutas y licencias de los maestros.

13. Proponer al Gobierno, por conducto del Rectorado, la creación de escuelas donde no las hubiere, ó el aumento de ellas donde no fueren suficientes.

14. Formar y aprobar bienalmente los escalafones de los Maestros de primera enseñanza para el percibo del aumento gradual, remitiendo un ejemplar á la Sección de Estadística del Ministerio. Asimismo tramitarán con su informe los recursos de alzada que se promuevan contra los acuerdos de la Junta sobre inclusión ó exclusión en los escalafones.

15. Proponer al Gobernador la separación de los individuos de las Juntas locales, y en su caso, si hubiere motivos graves, la destitución de toda ella.

16. Proponer para recompensas á las Juntas locales de primera enseñanza que á ellas se hagan acreedoras por su gran celo en favor de la instrucción popular.

17. Formar cada cinco años el censo escolar de la provincia.

18. Formar, auxiliada por el Inspector, la estadística escolar.

19. Acordar, dando cuenta al Rectorado, la suspensión de la enseñanza en cualquiera de las escuelas de primera enseñanza por motivos graves y comprobados.

20. Procurar que los Ayuntamientos provean de locales con destino á escuelas, para que la enseñanza no esté abandonada por carecer de ellos, y poner en conocimiento de la Superioridad qué escuelas dejan de funcionar por falta de local, y acuerdos adoptados para evitarlo.

21. Llevar un libro-registro de las personas dedicadas á la enseñanza primaria en la provincia.

22. Promover el establecimiento de Bibliotecas pedagógicas para mayor ilustración del Magisterio, lo mismo que el de Asociaciones y publicaciones cooperativas de la educación común.

23. Promover en épocas convenientes, y sin perjuicio de la enseñanza, las reuniones de los maestros, con objeto de discutir problemas pedagógicos, y proponer á la Superioridad las reformas que en bien de la enseñanza sean convenientes.

Las Juntas provinciales presentarán al Ministerio, oportunamente, los temas que hayan de ser objeto de discusión, de los cuales cada año se someterán á ella los que el Gobierno acuerde.

Estas asambleas serán presididas por el Inspector de la provincia, á quien en caso imprevisto substituirá en la presidencia un individuo de la Junta provincial designado por la misma.

Las Juntas provinciales incluirán en sus Memorias anuales los resultados de estas asambleas.

24. Fomentar el establecimiento de Cajas escolares, colonias escolares para las vacaciones de la canícula y Asociaciones protectoras de la enseñanza, compuestas de las personas que en los pueblos y en los distintos barrios de las ciudades se preocupen por la difusión de la cultura.

25. Procurar la constitución de Asociaciones protectoras de la infancia y de la clase obrera para la creación de Centros en los cuales los hijos de las clases necesitadas tengan albergue durante el día, y si posible fuera, vestido y alimentos, y en que los obreros, durante las primeras horas de la noche, puedan completar su instrucción.

Art. 16. Todo individuo de la Junta provincial puede espontánea y voluntariamente girar visitas á las escuelas de la provincia, poniendo en conocimiento de la Corporación las observaciones que juzgue procedentes y los medios que á su juicio fueren bastantes á corregir las deficiencias notadas; entendiéndose que tal servicio será gratuito y meritorio, haciendo constar su celo en el libro de actas de la Junta y poniéndolo en conocimiento de la Superioridad.

Art. 17. Siempre que cualquier individuo de la Junta provincial concurra á presenciar exámenes en las escuelas de la provincia, tendrá la presidencia de honor, si no se hallasen presentes el Rector, el Gobernador, algún Consejero de Instrucción pública ó algún Inspector de enseñanza.

Art. 18. Corresponde al Vocal Médico de la Junta provincial certificar en los expedientes en que los maestros soliciten dispensa de defecto físico para el ejercicio de su profesión.

Art. 19. Los Gobernadores cuidarán que las Juntas tengan á su disposición local adecuado para celebrar sus sesiones, así como el local necesario para las oficinas de la Sección de Instrucción pública y Bellas Artes y del Inspector de primera enseñanza.

De las Juntas locales de primera enseñanza.

Art. 20. Las Juntas locales de primera enseñanza se compondrán:

Del Alcalde, Presidente.

De un Concejal, Síndico.

Del cura párroco: si hubiera más de uno, el que designe el Diocesano.

Del Juez municipal.

De los Directores del Instituto y escuelas superiores y profesionales.

Del Subdelegado de Medicina, si lo hubiere, y en su defecto, de un médico municipal.

De tres padres de familia y de dos madres de familia en poblaciones que pasen de 10.000 habitantes, reduciéndose este número á dos y una, respectivamente, en las que no lleguen á dicho vecindario.

En las poblaciones en que no hubiere Subdelegado de Medicina, el Gobernador nombrará el médico que ha de formar parte de la Junta local. La misma autoridad nombrará los Vocales en concepto de padres y madres de familia, en virtud de propuesta hecha por el Ayuntamiento. En la propuesta y en el nombramiento se aplicará á las Juntas locales lo dispuesto para las provinciales en el art. 4.º

El Vocal Concejal Síndico cesará cuando deje de desempeñar tal función en el Ayuntamiento, aun cuando continúe siendo Concejal.

El Secretario del Ayuntamiento lo será también de la Junta local de primera enseñanza.

Art. 21. Los Vocales electos de la Junta local se renovarán por mitad cada cuatro años, pudiendo ser reelegidos.

Art. 22. Las Juntas locales celebrarán sesión ordinaria una vez al mes por lo menos, y siempre que el Inspector visite las escuelas de la localidad, sin perjuicio de las que considere convenientes el Alcalde-Presidente, y de las extraordinarias que soliciten por escrito dos ó más Vocales.

Art. 23. Son aplicables á las sesiones de las Juntas locales lo dispuesto en los arts. 9.º, 10, 11, 12 y 13, y en los párrafos segundo, tercero y cuarto del 7.º

Art. 24. Queda en vigor el art. 65 del Reglamento general para la administración y régimen de la Instrucción pública de 20 de Julio de 1859, referente á las atribuciones que como autoridad civil competen á los Alcaldes en el gobierno de la enseñanza.

Art. 25. Corresponde á las Juntas locales:

1.º Realizar mensualmente por medio del Vocal de turno la visita á las escuelas públicas, oficiales y no oficiales, que existan en el término de su jurisdicción, para juzgar los resultados que produzca el método y régimen que el maestro tenga establecido y dar cuenta á la Junta provincial de lo que considere digno de corrección ó reforma.

2.º Presidir los exámenes anuales y reparto de premios en las escuelas.

3.º El Vocal médico está obligado á visitar mensualmente las escuelas, tanto oficiales como las no oficiales, en inspección higiénica y sanitaria.

4.º Cuidar de la higiene, disciplina y moralidad de las escuelas, á cuyo fin la Corporación y cada uno de sus individuos tendrán acceso en ellas en cualquier momento.

5.º Procurar la creación de escuelas en los grupos de población que no las hubiere, y que por su distancia de las existentes no sea posible la asistencia de los niños, así como el aumento del número de las que existan si no fueren bastantes á satisfacer las necesidades de la enseñanza.

6.º Vigilar por que las personas obligadas á enviar sus hijos ó pupilos á las escuelas cumplan puntualmente con esta obligación.

7.º Procurar la construcción, conservación y reparación de los edificios destinados á escuelas, y de que éstas no carezcan del mobiliario y enseres necesarios. A estos efectos promoverán las donaciones en metálico y en especies aprovechables para cualquiera de los fines indicados, interesando la formación de Asociaciones de personas de respetabilidad y prestigio para la mejor recaudación de recursos.

8.º Las Juntas locales procurarán sostener la mayor armonía posible con los maestros, teniendo en cuenta que su acción y el celo y pericia de los maestros deben ser fuerzas coadyuvantes al noble fin de la instrucción.

9.º Dar cuenta á la Junta provincial de cualquier irregularidad que notaren en la conducta pública y privada de los maestros.

10. Prestar á éstos y á los Inspectores el apoyo que demanden para el mejor desempeño de su cargo.

11. Oir las quejas y reclamaciones que se presenten contra los maestros, por negligencia ó abandono en el cumplimiento de sus deberes, mala conducta, trato indebido á los alumnos, ó por cualquier otra falta; comprobar tales quejas, y si resultaren ciertas, hacer á los Maestros las advertencias convenientes, y si no se corrigiesen, dar cuenta de ello á la Junta provincial.

12. Cuidar que los maestros dirijan personalmente la educación é instrucción de los niños que estén á su cargo, ocupándose con igual solicitud de todos, sin perder ocasión de inculcarles los preceptos de la moral é inspirarles el sentimiento del deber y el amor á la patria.

13. No permitir que el local de la escuela y el menaje se ocupen en objetos distintos de la intrucción.

14. No permitir que dentro de la escuela ejerzan los maestros oficios que les impidan cumplir asiduamente las obligaciones del Magisterio, y que se dediquen á la enseñanza primaria con carácter particular, ya sea en el local de la escuela, en la casa-habitación y en cualquier otro.

15. Dar las posesiones y ceses á los maestros y auxiliares, ya sean en propiedad ó interinamente, comunicándolo inmediatamente á la Junta provincial.

Los maestros recibirán y entregarán bajo inventario el edificio y enseres de las escuelas, y están obligados á cuidar de su conservación y son responsables de las faltas que hubiere.

16. Llevar el libro-inventario de los edificios y material de enseñanza con la debida separación para cada una de las escuelas, en el que conste relación detallada del edificio, su estado de conservación, condiciones y capacidad de las clases, y relación detallada del material de enseñanza, indicando el estado de su conservación por el uso. Asimismo recibirán y entregarán bajo inventario á los maestros los enseres y menaje que se vayan adquiriendo con cargo al presupuesto de material de la escuela.

17. Llevar el libro de matrícula de cada escuela para que, teniendo en cuenta la capacidad de ella y la papeleta firmada por el Vocal médico de no padecer el alumno ó alumna enfermedad contagiosa ó repulsiva y de hallarse vacunado, pueda dar la papeleta de ingreso en la escuela correspondiente.

Dar asimismo las papeletas de baja en la escuela, á propuesta del maestro, por haber cumplido el alumno la edad reglamentaria y tener ya la instrucción correspondiente á aquel grado.

Conceder permisos temporales, por causas justificadas, para la no

asistencia de los alumnos á la escuela, indicando en cada uno el tiempo y causas por que se concede. Si el permiso fuese por causa de enfermedad, no se permitirá el reingreso en la escuela sin informe favorable del Vocal médico.

Los maestros llevarán el libro de asistencia de los alumnos autorizados, dando parte á la Junta de las faltas que cometan.

18. Aceptar, bajo recibo ó inventario, las donaciones de objetos útiles á la enseñanza.

19. Interesar de las personas pudientes de la localidad la donación de objetos que puedan ser repartidos como premios á los alumnos que se distingan durante el curso escolar por su asiduidad, comportamiento y aplicación.

20. Formar anualmente la estadística escolar, remitiéndola á la Junta provincial.

21. Realizar cada cinco años el censo escolar del territorio de su demarcación, conforme á modelos que se publicarán por el Ministerio de Instrucción pública.

22. Examinar é informar, con vista del inventario, y teniendo en cuenta las necesidades de la enseñanza, el presupuesto de material que formulen los maestros, remitiéndolo á la Junta provincial para su aprobación.

23. Fomentar la creación y desarrollo de los Museos escolares con los objetos que se recojan en los paseos instructivos que los alumnos realicen bajo la dirección de los maestros, remitiendo los ejemplares sobrantes á la Junta provincial para que pueda distribuirlos entre otras escuelas de la provincia que carezcan de ellos.

24. También corresponden á las Juntas locales las atribuciones que en el art. 15 se asignan á las provinciales bajo los números 22, 24 y 25.

25. Suplir las deficiencias que en la enseñanza se notan, especialmente en las pequeñas localidades, por abandonar los niños la escuela antes de encontrarse regularmente instruídos, facilitando todo lo posible la enseñanza de adultos y las especiales de aplicación.

26. Llevar el libro-registro de las personas que en su demarcación se dediquen á la enseñanza primaria con carácter no oficial.

27. Proponer á la Junta provincial el cambio de hora de clases, indicando las razones en que se funda, y acompañando el informe escrito de los maestros.

28. Dar cuenta á la Junta provincial en los meses de Enero y Julio de cada año de los trabajos hechos y de los resultados obtenidos durante el semestre anterior, y evacuar los informes que se les pidan por las autoridades académicas, y cumplimentar las órdenes que de ellas reciban.

Art. 26. Las Juntas locales podrán trasladar, con ocasión de vacante, de una Escuela á otra de la localidad, siempre que sea del mismo

grado, á los maestros y auxiliares, teniendo en cuenta sus condiciones de asiduidad, celo é inteligencia, si dicho traslado se considera como premio á aquellas condiciones, ó las opuestas en casos contrarios. El acuerdo lo pondrán en conocimiento de la Junta provincial, manifestando las razones en que se ha fundado para adoptarlo.

Art. 27. Cuando las necesidades de la enseñanza hicieren preciso el traslado de los maestros del mismo grado de la enseñanza de unas escuelas á otras de la misma localidad, las Juntas locales formarán el oportuno expediente, en el que se fundamente la conveniencia del traslado, y por conducto de la Junta provincial se elevará á la autoridad que le corresponda hacer los nombramientos, conforme al sueldo que disfruten.

Art. 28. Las Juntas locales podrán conceder hasta quince días de permiso á los maestros para faltar á la escuela, indicando la causa en el oficio de concesión. No será válido ningún permiso que no se haya otorgado por escrito por la Junta local.

Si el maestro solicitare licencia, fundado en alguno de los casos previstos en la legislación vigente, lo hará forzosamente por conducto de la Junta local, quien la transmitirá á la provincial con su informe. En las licencias que se pidan por causa de enfermedad informará además por separado el Vocal Médico, previo reconocimiento.

Todo permiso que vaya seguido de petición de licencia quedará anulado, y se entenderá que comenzó á hacer uso de ésta, caso de ser concedida, en el día que empezó á utilizar aquél.

Fuera de los casos de enfermedad, debidamente comprobada por el reconocimiento del Vocal Médico, para justificar si el padecimiento que se indique en la certificación facultativa le impide el desempeño de su cargo, no se permitirá por la Junta local que los maestros y auxiliares puedan hacer uso de las licencias en forma tal que resulten enlazadas con el período de vacaciones caniculares, y quedarán de hecho anuladas para que no resulte una prolongación de vacaciones con perjuicio evidente para la enseñanza.

Art. 29. Por causa de epidemias, las Juntas locales podrán cerrar temporalmente las escuelas. De su acuerdo darán cuenta á la Junta provincial, la cual confirmará ó revocará el acuerdo.

De las Secciones de Instrucción pública y Bellas Artes.

Art. 30. En cada capital de provincia habrá una sección de Instrucción pública y Bellas Artes, constituída por un Jefe, que lo será el actual Secretario de la Junta provincial, sin que en este cambio pierdan las consideraciones y carácter que les asignan las disposiciones hoy vigentes; de un oficial de Secretaría, de un oficial de Contabilidad y de dos auxiliares cuando menos.

Todos estos funcionarios serán nombrados por el Ministerio de Instrucción pública, y sus haberes se abonarán, como hasta aquí, por la Diputación provincial respectiva. El sueldo del jefe y de los demás funcionarios será el que actualmente tengan asignados en el presupuesto provincial por todos conceptos.

Si no tuviesen consignado las Diputaciones provinciales créditos para esta plantilla, lo consignarán en el primer presupuesto que formen.

Art. 31. Corresponde á estas Secciones:

1.º Facilitar á la Junta provincial los expedientes, documentos ó antecedentes que dichas Corporaciones reclamen.

2.º Llevar el Archivo y todo cuanto se refiera al personal de primera enseñanza.

3.º Llevar el libro de turnos para la provisión de vacantes.

4.º Anunciar en los *Boletines Oficiales* los concursos y oposiciones que le ordenen los Rectores ó la Superioridad, admitiendo las instancias documentadas y remitiéndolas á los Rectorados con relación firmada, guardando el orden de presentación. Si las instancias que presentaren los maestros no tuviesen la justificación debida y documentación requerida, se reclamarán de oficio y por conducto del alcalde de la localidad en que tengan su residencia, dándoles un plazo de diez días para que los presenten, y si terminado éste no los hubiesen presentado, quedarán sin curso, dando cuenta al Rectorado.

5.º Intervenir en todo lo que tenga relación con el pago de las atenciones de primera enseñanza, en la misma forma que hoy lo hacen las Juntas provinciales.

6.º Llevar la contabilidad é instruir los expedientes que hayan de cursar á la Junta Central de Derechos pasivos.

7.º Tramitar los expedientes en solicitud de permutas, licencias, jubilaciones, substituciones y cualesquiera otras peticiones que formulen los maestros, oyendo previamente á la Junta provincial, si así estuviere dispuesto.

8.º Certificar las hojas de servicios y méritos y expedir las certificaciones con el V.º B.º del Presidente de la Junta.

Los Jefes de Secciones de Instrucción pública y Bellas Artes, al expedir las certificaciones que se soliciten, cuidarán de extenderlas con toda escrupulosidad, haciendo constar en las hojas de servicios que autoricen cuantas notas favorables ó desfavorables consten en el expediente personal del interesado, así como las licencias que hubiere disfrutado, autoridad que las concedió y duración de cada una.

9.º Formar los estados de movimiento de personal para la estadística.

10. Llevar el libro de actas de la Junta.

11. Cuantos otros asuntos meramente administrativos les estén encomendados ó se ordenen por las autoridades académicas.

Disposición transitoria.

Art. 32. Interin se dictan las disposiciones especiales que determinarán la organización y atribuciones de las Juntas municipales de primera enseñanza de Madrid y Barcelona, seguirán con las que hoy tienen.

145. Según el art. 1.° del Real decreto que precede, en las capitales de provincia no debe haber (y no hay en efecto) Juntas municipales, asumiendo sus atribuciones las provinciales de Instrucción pública respectivas. Pensando, sin duda, en Madrid, donde siempre hubo una Junta municipal con facultades especiales, que asumía, respecto de las escuelas de la corte, las atribuciones de la provincial correspondiente (1), se quiso rectificar dicho artículo en el sentido de restablecer en Madrid la citada Junta municipal, estableciéndola igualmente en Barcelona, por considerarse que en esta población concurren análogas condiciones que en la de Madrid para tener su Junta especial de primera enseñanza. Fundándose en ello se expidió, con fecha 14 de Septiembre, un Real decreto reorganizando las Juntas de ambas poblaciones y estableciendo en ellas Delegaciones Regias, y cuya parte dispositiva dice así:

Artículo 1.° Las Juntas municipales de primera enseñanza de Madrid y Barcelona serán presididas por un Delegado Regio.

Por virtud del nombramiento, la persona designada adquirirá, si no la tuviere por otro concepto, la categoría de Jefe superior de Administración con todos sus honores y preeminencias en las relaciones públicas y oficiales del cargo.

(1) Desde el *Plan de Escuelas* de 1825, vienen las de Madrid rigiéndose por una organización administrativa especial, es decir, por Juntas especiales, que con unas ú otras denominaciones, gozaron de fa ultades de que han carecido las demás municipales de España. La ley de 1857 declaró la necesidad de un régimen especial para la capital de la nación, en su art. 291, que dice así: «La Junta de primera enseñanza de Madrid tendra la organización y atribuciones que el Gobierno considere convenientes, según el estado de las escuelas y las necesidades de la población». En este precepto se han fundado las distintas organizaciones dadas á dicha Junta á partir de aquella ley, y en él se ha apoyado el Gobierno para decretar el nuevo régimen que representan las Delegaciones Regias (ya hubo *Comisarías*) que ahora nos ocupan.

Art. 2.° La Junta municipal se compondrá de un Concejal, dos padres de familia, una madre, un Arquitecto municipal, un Letrado consistorial, un maestro y una maestra de las escuelas municipales, del médico Inspector de las mismas y del Jefe del Laboratorio municipal.

El cargo de Vocal de la Junta es honorífico y obligatorio, una vez tomada posesión del mismo; durará cuatro años, pudiendo ser reelegido, y el tiempo de desempeño se computará como mérito especial.

Los nombramientos se harán por el Ministro de Instrucción pública y Bellas Artes, y mediante propuesta en terna de los Alcaldes de Madrid y Barcelona, respectivamente, por lo que se refiere al Concejal, Arquitecto y Letrado consistorial que deben formar parte de la Junta.

Art. 3.° Corresponderá al Delegado Regio, además de la Presidencia de la Junta municipal, cuando concurra á sus sesiones, el gobierno, dirección y régimen de las escuelas de las respectivas municipalidades, bajo su exclusiva y personal iniciativa y responsabilidad, y con las atribuciones y facultades que las leyes confieren á las Juntas municipales de primera enseñanza, y las que especialmente se determinen en el Reglamento orgánico que habrá de dictarse.

Art. 4.° Incumbe á la Junta municipal examinar, discutir y acordar con carácter informativo y consultivo en todos los asuntos en que por virtud de las leyes y disposiciones vigentes deba intervenir, y en los que se fijen por el Reglamento orgánico, y en todos aquellos que les sean sometidos expresamente por el Delegado Regio.

Art. 5.° Continuará desempeñando el actual Secretario de la Junta municipal el propio cargo, á las inmediatas órdenes del Delegado Regio, con arreglo á las disposiciones por las que se verificó su nombramiento, y con las atribuciones y deberes que les corresponden y se les fijen en el Reglamento orgánico.

Art. 6.° Los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona instalarán en local adecuado las oficinas de la Delegación Regia y de la Junta municipal, y consignarán en sus presupuestos los créditos necesarios para los gastos de personal y material de las mismas.

Art. 7.° Se señala para gastos de representación del Delegado Regio la cantidad de 7.500 pesetas anuales, que serán incluídas por los Ayuntamientos en su presupuesto.

Art. 8.° Mientras los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona mantengan en su presupuesto la dotación de los actuales Inspectores de las escuelas municipales, éstos desempeñarán su cargo á las inmediatas órdenes y con sujeción á las instrucciones que les dicte el Delegado Regio.

Art. 9.° El Ministro de Instrucción pública y Bellas Artes dictará las disposiciones que considere necesarias para la ejecución de este Decreto.

Por Real decreto de 24 de Octubre del mismo año (1902) se aprobó el Reglamento orgánico para el funcionamiento de las Delegaciones Regias y Juntas municipales de primera enseñanza de las capitales de Madrid y Barcelona. Por último, por otro Real decreto de 26 de Febrero de 1904 se hizo extensivo á las poblaciones de Sevilla y Valencia el régimen de Juntas municipales y Delegaciones Regias, establecido para las de Madrid y Barcelona en términos casi idénticos, y con un Reglamento análogo, que fué aprobado por el Real decreto de 21 de Marzo del mismo año.

Hasta ahora, justo es decirlo, el régimen establecido en las cuatro poblaciones citadas ha dado buenos resultados, y por las experiencias conocidas promete darlos mejores, sobre todo si los Delegados Regios persisten en el celo que hasta aquí han desplegado particularmente, por ser los primeros y los que más tiempo llevan, por lo tanto, en funciones, los Sres. D. Joaquín Ruiz Jiménez, en Madrid, y D. Pedro G. Maristany, en Barcelona. Es posible que ello obligue al Gobierno á extender dicho régimen á otras capitales de provincia, con lo que, ciertamente, más habrían de ganar que perder las poblaciones en que se implante. En los pueblos de cierta cultura, las Juntas municipales pueden hacer mucho, y de hecho hacen cuando no se limitan y merman sus atribuciones, en favor de la primera enseñanza. En otros países, á ellas se deben principalmente (casi exclusivamente en algunos, como Inglaterra y los Estados Unidos) los progresos y el estado floreciente de sus escuelas.

146. Una organización que se diferencia poco de la nuestra tiene en Francia la Administración local de la enseñanza. Existen, con el nombre de *Academias,* los que nosotros llamamos Distritos universitarios, con su Rector al frente de cada una y su *Consejo académico* ó universitario, como diríamos nosotros. Los Rectores dichos tienen sobre la primera enseñanza atribuciones importantes, recientemente aumentadas por habérseles conferido el nombra-

miento de los maestros, que antes hacían los Prefectos (Gobernadores); el Rector designa las diferentes Comisiones de exámenes; previo concurso, declara la admisión de los aspirantes á ingreso y el número de los que deben admitirse en las Escuelas Normales, las que dependen de él directamente; aprueba la relación de los libros que deben usarse en las escuelas públicas, y, en fin, tiene atribuciones no menos importantes (1).

En los Departamentos existe la autoridad de los *Prefectos,* que en materia de enseñanza primaria tienen más atribuciones (sobre todo en punto á creación de escuelas) que nuestros Gobernadores, y como éstos presiden la Junta que nosotros llamaríamos provincial de Instrucción pública y allí se denomina *Consejo departamental de instrucción primaria,* el cual ejerce funciones análogas á esa Junta, y representa la Administración consultiva de la enseñanza primaria departamental, con atribuciones numerosas y muy importantes, así del orden pedagógico como del disciplinario, administrativo y contencioso (2).

Por último, al lado del *Maire* (Alcalde) y presidida por él, existe en cada Municipio una *Comisión municipal escolar* para vigilar las escuelas y fomentar su frecuentación, con

(1) Las Academias ó circunscripciones universitarias son en Francia diez y siete, comprendiendo la de Argelia. Las administra el Rector (salvo la de París, en la que las funciones de Rector las ejerce el Ministro de Instrucción pública y por su delegación el Vicerrector), asistido por tantos Inspectores de Academia como departamentos comprende la circunscripción. El Consejo académico lo componen: el Rector-Presidente, los Inspectores académicos de la circunscripción, los Decanos de las Facultades y siete miembros, que se renuevan cada tres años, nombrados por el Ministro. Este Consejo, además de informar sobre les asuntos de administración, hacienda y disciplina que se le consultan, vela por el mantenimiento de los métodos de enseñanza prescritos por el Ministro y el Consejo Superior de Instrucción pública.

(2) Los Consejos departamentales lo forman: el Prefecto-Presidente y el Inspector de Academia, que hace las veces de Vicepresidente; cuatro Consejeros generales (Diputados provinciales que decimos en España), elegidos por sus colegas; el Director y la Directora de las Escuelas Normales del Departamento; dos maestros y dos maestras, elegidos respectivamente por los maestros y las maestras titulares del Departamento, y dos Inspectores primarios designados por el Ministro. Los miembros de elección lo son por tres años, y reelegibles.

facultades análogas á nuestras Juntas locales de primera enseñanza (1).

Allí donde hay una Administración central por el estilo de la nuestra y la francesa, se reproducen los mismos tipos de Administración local, es decir, las Juntas provinciales ó municipales con éstas ó las otras denominaciones, como los *Consejos de escuelas* (provinciales) y los *Comités escolares* (municipales) de Prusia y otros Estados alemanes (2); los *Consejos escolares provinciales* de Italia, con atribuciones y composición parecidos á los departamentales de Francia; los *Comités escolares* de Bélgica; los *Consejos de Instrucción pública* que en Suecia administran las escuelas de las regiones escolares formadas por uno ó varios municipios; las *Comisiones escolares,* de carácter local, de Dinamarca, y otras que sería ocioso citar. Lo que importa advertir es que en la mayoría de los países la parte principal de la administración de la enseñanza está confiada á las Corporaciones (Ayuntamientos, Juntas, Consejos ó Comités) municipales, y que en ellas se basa la inspección escolar ó tiene un gran apoyo; de ello nos ofrecen notables ejemplos las *Comisiones escolares* suizas (1) y, sobre todo, las *School boards* de Inglaterra y los *Board of Education* ó *Board of trustees* de los Estados Unidos de América, instituciones de carácter electivo y eminentemente local, en cuya composición entra el elemento femenino, y á las que se debe en esos países el progreso de las escuelas, que gobiernan y administran con entera independencia de la Administración central con verdadera autonomía.

(1) Las Comisiones escolares se componen: del Alcalde ó un delegado suyo, Presidente; de un delegado del cantón, ó de tantos delegados cuantos cantones tenga el municipio, designados por el Inspector de Academia, y de miembros designados por el Consejo municipal en número igual, á lo sumo, á la tercera parte de los miembros del Consejo. En París y en Lyon hay una Comisión municipal para cada distrito, presidida por el Alcalde ó por el delegado que designe. El mandato de los miembros designados por el Ayuntamiento dura hasta la renovación de éste. Los Inspectores primarios forman parte de derecho de todas las Comisiones escolares de su jurisdicción.

(2) En las provincias de Prusia, el Gobernador administra la instrucción primaria con el concurso de un Consejo de las escuelas, y nombra los inspectores de círculo y locales con aprobación del Ministro; en cada municipio hay un Comité escolar encargado de la administración de la escuela y de presentar los candidatos á maestros. La autoridad local se ejerce en Baviera por una Comisión escolar que preside el cura y el pastor y en la que el maestro tiene voz consultiva. En Wutenberg la autoridad superior de los distritos reside en el Gobernador con el Inspector del mismo, y la vigilancia local de las escuelas está confiada á la autoridad escolar del municipio, que la constituye una Junta compuesta del pastor, el alcalde, maestros en número que no exceda de tres y ciertos miembros nombrados por elección.

«En la jerarquía de las autoridades, dice Levasseur (obra citada), y reproducimos nosotros como comentario final de esta nota, el Ministerio y el Municipio ó distrito escolar están colocados en los dos extremos, y, según el espíritu, las tradiciones, las necesidades de cada pueblo, las influencias dominantes del momento, el uno ó el otro llama la autoridad hacia sí. Parece que en un Estado que no es federativo sea útil (yo diría necesario si Inglaterra no ofreciese un ejemplo en contrario, que por otra parte no ha tenido imitadores) que la autoridad suprema resida en un Ministro. Pero no nos parece menos deseable que la Administración local pueda tener también una parte de autoridad, porque se trata de la educación de los niños de la localidad y que, de una manera ó de otra, sea interesada en la dirección de la escuela. En Francia, las Delegaciones cantonales y las Comisiones municipales han tenido hasta aquí una existencia muy lánguida para dar entera satisfacción á la influencia local; el equilibrio está todavía por encontrar».

(1) En Suiza se ejerce la administración y gobierno de la enseñanza primaria, en algunos cantones por un Consejo independiente del poder ejecutivo, en otros por este mismo poder ó por un cuerpo especial más ó menos dependiente del mismo; en varios cantones existen Consejos escolares de distrito que dependen de la autoridad central. La autoridad local se ejerce, ya directamente por el Concejo municipal, ya por delegados suyos, bien por los Consejos ó Comisiones escolares á que aludimos en el texto.

III

DE LA INSPECCIÓN DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA EN ESPAÑA

147. Indicaciones previas. — 148. Cómo y por quiénes se ejercen las funciones de la Inspección central de la primera enseñanza. — 149. Idem íd. la de los Distritos universitarios. — 150. Idem íd. la provincial. — 151. De los inspectores especiales de primera enseñanza: su organización, carácter, atribuciones y obligaciones según la legislación vigente. — 152. Entidades á quienes está encargada directa é inmediatamente en los pueblos la inspección de las escuelas. — 153. De la inspección moral y religiosa: quiénes son los llamados por la ley á ejercerla. — 154. Disposiciones concernientes á la inspección médico-higiénica de las escuelas primarias.

147. La organización que actualmente tiene en España la inspección de las escuelas primarias, es la que más se separa de lo que en el tomo II dijimos que debiera ser y se necesita que sea entre nosotros esa inspección. Aunque en España hay verdadero lujo en punto á las autoridades á quienes por ministerio de la ley compete inspeccionar las escuelas, es lo cierto que, como vulgarmente se dice, la casa se queda por barrer; es decir, que, en general, las escuelas apenas son inspeccionadas en el verdadero sentido de la palabra, y que, con frecuencia, lo son en los pueblos pequeños y por las autoridades locales, más que para cuidar de sus adelantos, progresos, etc., para procurar molestias á los maestros. La inspección técnica, la pedagógica, la encomendada á funcionarios especiales idóneos, es muy deficiente, así por el número de estos funcionarios, como el sentido que de ella tiene la Administración Central, que más que nada ve en los inspectores agentes burocráticos, revestidos de cierto carácter policíaco; no directores y consejeros de los maestros, sino sus celadores y denunciantes.

Pero hagamos alto en esta crítica, que tiene lugar más apropiado cuando se trate de la inspección provincial, y limitémonos ahora á decir que como la Administración toda, la inspección de la enseñanza primaria se considera dividida, por la índole de los funcionarios que la ejercen ó deben y pueden ejercerla, y por la esfera de acción dentro

de la cual lo hacen, en *central* y *local*, subdividiéndose esta última en *universitaria*, *provincial* y *municipal*.

Veamos ahora quiénes son los llamados á ejercerla en cada una de esas esferas y en qué términos la desempeñan.

148. La inspección *central* de la enseñanza es la que se ejerce por los funcionarios de la Administración central activa y consultiva del ramo, principalmente por el Ministro del mismo, como Jefe superior de la Instrucción pública. Su jurisdicción se extiende, por lo tanto, á todo el territorio nacional. Según los términos de la ley (art. 294 de la de 1857), «el Gobierno ejercerá su inspección y vigilancia sobre los establecimientos de instrucción, así públicos como privados» (1). Á él le compete organizar la inspección de la Instrucción pública en todos sus ramos (Base 12 de la ley que dió las Bases para la de 1857, citada).

Raro es el caso en que el Ministro y el Subsecretario de Instrucción pública ejerzan por sí la inspección de una escuela; lo hacen por medio de los funcionarios de la Administración local (entendiendo por ella desde la universitaria inclusive, hasta la municipal); pero como hemos visto más arriba (**139**), el Consejo de Instrucción pública (Administración central consultiva) ejercerá la alta inspección de la enseñanza, pudiendo el Ministro por sí ó á propuesta del mismo Consejo, confiar funciones de inspección á los Consejeros (2).

Antes de ahora existieron funcionarios especiales de la Administración central, encargados de la función inspectora de la enseñanza primaria. Nos referimos á los *inspectores generales*, llamados unas veces «de instrucción pública», y otras «de primera enseñanza», que han desempeñado dicha función en todo el territorio nacional, bajo las inmediatas órdenes del Ministro, y constituyendo con él, el Director general de Instrucción pública (hoy Subsecretario)

(1) La de estos últimos está limitada la inspección del Gobierno á lo que atañe á la moral y á la higiene.

(2) Véase el art. 9.º del Real decreto reorganizando el Consejo de Instrucción pública, transcrito en el número que acaba de citarse.

el Consejo del ramo (al que, á veces, han estado adscritos), a Inspección central de la enseñanza toda en general, y de a primaria en particular, según la denominación y organización que ha tenido la Inspección general de que tratamos, que no ha prestado sino muy buenos servicios (1).

En suma: que las funciones de la inspección central de a primera enseñanza se ejercen actualmente en España por el Ministro, el Subsecretario y el Consejo de Instrucción pública; es decir, por la que hemos llamado Administración central activa y consultiva de este ramo.

149. La inspección *universitaria* corresponde á los Rectores, quienes según toda nuestra legislación de Instrucción pública, «son inspectores natos de todos los establecimientos de enseñanza pública y privada que existan dentro de sus respectivos distritos». Ya hemos visto más arriba (**142**) que por ministerio de la ley y de su cargo, les corresponde inspeccionar por sí las Escuelas Normales y las primarias establecidas en sus distritos, pudiendo delegar esta facultad en profesores, que generalmente son individuos del Consejo universitario, el cual, cuando lo cree necesario por resultado de algun expediente en que informa, le propone ó aconseja inspecciones extraordinarias á dichas Escuelas Normales y primarias.

La inspección universitaria se asemeja, en su modo de funcionamiento, á la central, pero claro es que mientras ésta se extiende á todo el territorio nacional, aquélla lo hace sólo á una parte de él, á un distrito, y está subordinada á la Administración central.

Sólo en casos excepcionales ejercen por sí los Rectores a función inspectora ó la delegan, para que la realicen directamente, en profesores ó individuos del Consejo universitario, tratándose de las Escuelas Normales, y, sobre todo, le las primarias; lo general es que la desempeñen indirec-

(1) De las vicisitudes por que en España ha pasado la Inspección general de la enseñanza, tratamos en la nota al núm. **196** del tomo II de esta obra, pág. 518.

tamente, y tratándose de estos últimos establecimientos, mediante las corporaciones y funcionarios encargados de ella especialmente en cada provincia y en los términos que á continuación decimos.

150. La Inspección provincial de la primera enseñanza está confiada á las respectivas Juntas de Instrucción pública, á las que la ley de 1857 y demás disposiciones vigentes en España, confieren la vigilancia de las escuelas de la provincia. Como hemos visto en el Real decreto de su última (hasta ahora) reorganización, les corresponde una parte muy activa y principal respecto de las visitas de inspección, así ordinarias como extraordinarias, que se hacen á las escuelas de primera enseñanza (1).

Con las Juntas mencionadas comparten la inspección de las escuelas, los *Inspectores provinciales de primera enseñanza,* los cuales, aunque directamente dependen de la Subsecretaría del Ministerio de Instrucción pública, tienen cierta dependencia del Rector y el Gobernador respectivo, y aun de la Junta provincial, de la que forman parte integrante, con funciones informativas especiales (2). En realidad, á las Juntas corresponde la *vigilancia* de la primera enseñanza, y á los Inspectores la *inspección* de las escuelas, salvo en casos determinados y extraordinarios en que las autoridades superiores encomienden á otras personas este cometido.

Así, pues, en la vida normal (y casi siempre en los casos que requieren visita extraordinaria), los Inspectores de que tratamos son los encargados de la inspección de las escuelas, dentro de la provincia en que prestan sus servicios. Debemos, por lo tanto, tratar de ellos en particular, advirtiendo de pasada que fueron instituídos mucho antes de promulgarse la ley de 1857, en cuyo art. 299 se dispone que haya uno en cada provincia (3).

(1) Véanse los núms. 6.° y 7.° del art. 14 de dicho Real decreto, inserto más arriba (**144**).
(2) Véase el art. 3.° del Decreto citado en la nota precedente.
(3) Salvo las tres Vascongadas, añade, que tendrán un solo Inspec-

y el Consejo del ramo (al que, á veces, han estado adscritos), la Inspección central de la enseñanza toda en general, y de la primaria en particular, según la denominación y organización que ha tenido la Inspección general de que tratamos, que no ha prestado sino muy buenos servicios (1).

En suma: que las funciones de la inspección central de la primera enseñanza se ejercen actualmente en España por el Ministro, el Subsecretario y el Consejo de Instrucción pública; es decir, por la que hemos llamado Administración central activa y consultiva de este ramo.

149. La inspección *universitaria* corresponde á los Rectores, quienes según toda nuestra legislación de Instrucción pública, «son inspectores natos de todos los establecimientos de enseñanza pública y privada que existan dentro de sus respectivos distritos». Ya hemos visto más arriba (**142**) que por ministerio de la ley y de su cargo, les corresponde inspeccionar por sí las Escuelas Normales y las primarias establecidas en sus distritos, pudiendo delegar esta facultad en profesores, que generalmente son individuos del Consejo universitario, el cual, cuando lo cree necesario por resultado de algun expediente en que informa, le propone ó aconseja inspecciones extraordinarias á dichas Escuelas Normales y primarias.

La inspección universitaria se asemeja, en su modo de funcionamiento, á la central, pero claro es que mientras ésta se extiende á todo el territorio nacional, aquélla lo hace sólo á una parte de él, á un distrito, y está subordinada á la Administración central.

Sólo en casos excepcionales ejercen por sí los Rectores la función inspectora ó la delegan, para que la realicen directamente, en profesores ó individuos del Consejo universitario, tratándose de las Escuelas Normales, y, sobre todo, de las primarias; lo general es que la desempeñen indirectamente, y tratándose de estos últimos establecimientos, mediante las corporaciones y funcionarios encargados de ella especialmente en cada provincia y en los términos que á continuación decimos.

(1) De las vicisitudes por que en España ha pasado la Inspección general de la enseñanza, tratamos en la nota al núm. **196** del tomo II de esta obra, pág. 518.

150. La Inspección provincial de la primera enseñanza está confiada á las respectivas Juntas de Instrucción pública, á las que la ley de 1857 y demás disposiciones vigentes en España, confieren la vigilancia de las escuelas de la provincia. Como hemos visto en el Real decreto de su última (hasta ahora) reorganización, les corresponde una parte muy activa y principal respecto de las visitas de inspección, así ordinarias como extraordinarias, que se hacen á las escuelas de primera enseñanza (1).

Con las Juntas mencionadas comparten la inspección de las escuelas, los *Inspectores provinciales de primera enseñanza,* los cuales, aunque directamente dependen de la Subsecretaría del Ministerio de Instrucción pública, tienen cierta dependencia del Rector y el Gobernador respectivo, y aun de la Junta provincial, de la que forman parte integrante, con funciones informativas especiales (2). En realidad, á las Juntas corresponde la *vigilancia* de la primera enseñanza, y á los Inspectores la *inspección* de las escuelas, salvo en casos determinados y extraordinarios en que las autoridades superiores encomienden á otras personas este cometido.

Así, pues, en la vida normal (y casi siempre en los casos que requieren visita extraordinaria), los Inspectores de que tratamos son los encargados de la inspección de las escuelas, dentro de la provincia en que prestan sus servicios. Debemos, por lo tanto, tratar de ellos en particular, advirtiendo de pasada que fueron instituídos mucho antes de promulgarse la ley de 1857, en cuyo art. 299 se dispone que haya uno en cada provincia (3).

(1) Véanse los núms. 6.° y 7.° del art. 14 de dicho Real decreto, inserto más arriba (**144**).
(2) Véase el art. 3.° del Decreto citado en la nota precedente.
(3) Salvo las tres Vascongadas, añade, que tendrán un solo Inspec-

151. Ya hemos insinuado antes (**147**), que esta Inspección es, ante todo, muy deficiente. Con un Inspector por provincia, y por ende grandemente sobrecargado de trabajos oficinescos, no pueden obtenerse sino resultados muy menguados por lo que respecta á las visitas de escuelas, muchas de las cuales se pasan años y años sin que sean visitadas por el Inspector provincial (1). Añadamos á esto la falta de carácter técnico que el Gobierno atribuye á esa Inspección, de la que dice, refiriéndose á los cargos de inspectores, que su «fin principal es denunciar y corregir abusos»; no podía decirse menos, ni con más desconocimiento de las verdaderas y más perentorias necesidades de la primera enseñanza patria. Pero así, con semejante ausencia de sentido pedagógico y de la realidad, se dice en la exposición de motivos del Real decreto de 12 de Abril de 1901,

---

tor. Pero esto quedó derogado por varias disposiciones posteriores, y cada una de dichas provincias tiene su correspondiente Inspector, siendo, por lo tanto, 49 los que hay, de carácter provincial, en toda España.

(1) Aun la opinión menos versada en estas materias, estima que con un solo Inspector por provincia, las escuelas no pueden ser visitadas sino de muy tarde en tarde. Así lo ha comprendido el Gobierno, proponiéndose remediar tal deficiencia. Aparte de iniciativas que, cual la del Sr. Navarro y Rodrigo, no prosperaron, últimamente, en el proyecto de presupuesto para 1905, el Sr. Domínguez Pascual incluyó en él la siguiente plantilla, que revela el propósito de aumentar el número de Inspectores, y sin duda, también el de dar al cuerpo una organización más adecuada que la actual:

1 Inspector general	7.500	pesetas.
2 Inspectores de 1.ª categoría, á 6.500	13.000	—
4 de segunda íd., á 6.000	24.000	—
10 de 3.ª íd., á 5.000	50.000	—
30 de 4.ª íd., á 4.000	120.000	—
39 de 5.ª íd., á 3.000	117.000	—
42 de 6.ª íd., á 2.500	105.000	—
128 Inspectores. TOTAL PERSONAL..	436.500	pesetas.

Á la vez se aumentan hasta 1.000 pesetas anuales por provincia la partida de 500 consignada para las dietas por visitas.

Dicho proyecto de presupuesto no llegó á discutirse, siguiendo vigente en 1905 el del año anterior; pero se asegura que en el de 1906 se consignará igual ó análoga plantilla á la propuesta por el Sr. Domínguez Pascual.

reorganizando la Inspección de la primera enseñanza, y cuyo articulado, en el que brilla igualmente por su ausencia el sentido pedagógico (era natural; á tales premisas, tales consecuencias), dice así:

«Artículo 1.º La Inspección de las escuelas públicas y de las privadas será desempeñada por Inspectores especiales, que estarán á las inmediatas órdenes de la Subsecretaría del Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes.

Art. 2.º Habrá un Inspector de primera enseñanza en cada provincia, que será nombrado por el Ministro del ramo, y disfrutará el sueldo de 3.000 pesetas anuales (1).

Art. 3.º Para ser Inspector es necesario ser maestro normal, hallándose en posesión del título respectivo, ó haber desempeñado durante cinco años, por lo menos, en propiedad, escuela pública.

Art. 4.º Para los ascensos en la carrera se dividirán los Inspectores en tres categorías: de entrada, ascenso y término. Son de término la provincial y las municipales de Madrid; de ascenso las de provincia cabeza de distrito universitario, y de entrada todas las demás.

Art. 5.º Las vacantes serán provistas libremente por el Ministro de Instrucción pública y Bellas Artes, dentro de las condiciones fijadas en el art. 3.º; las de ascenso y término por concurso, previo informe del Consejo de Instrucción pública, entre los de categoría inmediata inferior.

Art. 6.º Por el Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes se reorganizará el servicio de la Inspección, determinando el número de escuelas que cada Inspector haya de visitar, conforme á las necesidades locales.

Art. 7.º Los Inspectores de primera enseñanza serán incompatibles en las provincias en que ejerzan sus cargos, una vez cumplidos ocho años de residencia en las mismas, y en los casos que determina el artículo 29 de la ley de 21 de Julio de 1876, aplicada á aquéllas por Real orden de 16 de Abril de 1883 (2).

---

(1) Sobre este sueldo disfrutan los Inspectores dietas durante las visitas que giren, de diez pesetas diarias en las ordinarias, y de quince en las extraordinarias.

(2) El art. 29 de la citada ley dispone que los empleados de la Administración del Estado, en sus ramos civil y económico, con más de 1.500 pesetas de sueldo, no podrán ejercer sus cargos en las provincias de su naturaleza, en las que hayan adquirido vecindad dos años antes de su nombramiento, ni en las que posean bienes raíces ó ejerzan alguna industria, granjería ó comercio, incluyendo entre los exceptuados de esta disposición á los Secretarios de las Universidades y de las Juntas de Instrucción pública.

Art. 8.° Un Reglamento especial estatuirá la organización y régimen de la Inspección de primera enseñanza.

Art. 9.° Las oposiciones á las plazas de Inspectores de Barcelona y Málaga, cuya convocatoria terminó en 2 de Marzo último, continuarán hasta su terminación y propuesta del Tribunal; pero entendiéndose que los propuestos tendrán solamente opción á ocupar una plaza de entrada (1).

Art. 10. Quedan derogadas cuantas disposiciones relativas á las Inspecciones de primera enseñanza se opongan á lo preceptuado en el presente Decreto».

La existencia de la Inspección provincial ha sido confirmada, tal como actualmente se halla constituída por el anterior Decreto, por otro, de 26 de Agosto de 1902, referente á la Inspección de todos los establecimientos de enseñanza oficial, y cuyo art. 5.° dice como sigue:

«La Inspección de la primera enseñanza continuará confiada á los Inspectores provinciales que actualmente la desempeñan, sin perjuicio de cualesquiera otras visitas de inspección que se estimen oportunas y sean dispuestas por el Ministro de Instrucción pública ó por el respectivo Rector».

Según el art. 22 del Real decreto de 1.° de Julio de 1902, sobre inspección de los establecimientos de enseñanza no oficial, la de las escuelas de esta índole corresponde á los Inspectores provinciales, lo cual es una confirmación del art. 1.° del Decreto, antes copiado, de 12 de Abril de 1901. Entre las escuelas públicas que esos funcionarios deben inspeccionar, están comprendidas las prácticas agregadas á las Escuelas Normales é Institutos de segunda enseñanza.

(1) Las oposiciones á que se alude en este artículo, se anunciaron á consecuencia del Real decreto de 6 de Julio de 1900, que dispuso que en adelante se proveyeran por ese medio las plazas de Inspectores que vacasen, lo que á la vez que á dar estabilidad, mejor dicho, inamovilidad á estos funcionarios, tendía á revestir de carácter más pedagógico del que ha tenido y tiene hoy la Inspección de primera enseñanza. Desgraciadamente, los buenos propósitos del primer Ministro de Instrucción pública y Bellas Artes (Sr. García Alix) cayeron por tierra, merced al predominio de la burocracia oficial que se advierte en el Decreto copiado en el texto, que respecto del extremo que nos ocupa, significa un grande y lamentable retroceso.

Las atribuciones y obligaciones de los Inspectores provinciales son, conforme á lo preceptuado en la legislación vigente en la materia (1):

Art. 40. Son atribuciones y obligaciones de los Inspectores provinciales: 1.° Inspeccionar las escuelas públicas, su personal y material docente, las condiciones de los locales, los métodos de enseñanza, el aprovechamiento de los alumnos, la asistencia escolar, las relaciones de los maestros con el Municipio y con el vecindario, y todo cuanto pueda contribuir á formar juicio exacto del estado de la instrucción primaria, sin olvidar las prescripciones del Real decreto de 23 de Febrero de 1883, y señaladamente las de sus arts. 3.° y 4.°—2.° Inspeccionar las escuelas y colegios privados por lo que concierne á la higiene y á la moralidad.—3.° Apercibir y amonestar á los maestros y auxiliares de las escuelas públicas, proponiendo contra los mismos, ante las Juntas provinciales, la aplicación de las penas disciplinarias que procedan, y suspendiendo provisionalmente del cargo é incoando expediente de separación á los que hubiesen incurrido en falta bastante grave para ello.—4.° Dar cuenta todos los meses *(á la Inspección general)* de las visitas que hubiesen practicado, remitiendo al efecto el itinerario de las mismas, día por día, con las observaciones que estimen procedentes.—5.° Remitir á la Superioridad cada dos años una Memoria acerca del estado de la instrucción primaria en la provincia de su cargo, conforme á los datos recogidos en las visitas de inspección.—6.° Promover, por todos los medios que estén á su alcance, el desarrollo de la instrucción popular y el amor al estudio, organizando conferencias pedagógicas durante el período de vacaciones y excitando el celo de los maestros, de los padres y de los Ayuntamientos por cuantos medios estén á su alcance, y el de las Juntas provinciales, á las cuales harán las oportunas propuestas.

152. La Inspección *municipal* (ó *local*, como es común decir) de la primera enseñanza está representada en España por las Juntas municipales de este ramo, á las cuales se

(1) No habiéndose dictado aún el Reglamento de que trata el art. 8.° del Real decreto reorganizando la Inspección provincial, transcrito más arriba, precisa, respecto de este particular, atenerse á los preceptos del Decreto de 11 de Octubre de 1898, del cual es el art. 40 á que sirve de comentario esta nota. En lo que concierne á la práctica de las visitas que deben hacer y hagan los Inspectores, deberán atenerse, mientras el ofrecido Reglamento no venga, á las disposiciones del Reglamento de *Inspección de la Enseñanza*, de 27 de Marzo de 1896, sobre todo los artículos del 27 al 36 que están vigentes.

encomienda por la legislación vigente esta función, para que la realicen de una manera más inmediata que pueden hacerlo las Juntas provinciales, y más frecuente que es dado desempeñarla á los Inspectores de esta categoría.

Según el núm. 1.º del art. 25 del Real decreto reorganizando las Juntas de enseñanza de 2 de Septiembre de 1902, antes transcrito (**144**), corresponde á las citadas Juntas locales ó municipales «realizar mensualmente, por medio del vocal de turno, la visita á las escuelas públicas, oficiales y no oficiales, que existan en el término de su jurisdicción, para juzgar los resultados que produzca el método y régimen que el maestro tenga establecidos, y dar cuenta á la Junta provincial de lo que considere digno de corrección ó reforma». Y, según el núm. 9.º del mismo artículo, «dar cuenta á la Junta provincial de cualquiera irregularidad que notaren en la conducta pública y privada de los maestros», para lo que habrán de vigilarles.

Otras obligaciones se imponen por dicho artículo á dichas Juntas locales, que implican vigilancia é inspección de los maestros y las escuelas, que, aunque en principio son racionales, en la práctica no dan, por lo general, los resultados que el legislador se propuso, y con harta y deplorable frecuencia resultan contraproducentes, bien por abandono y falta de idoneidad de los individuos que componen las referidas Juntas, bien por exceso de autoridad, ignorancia y alardes de caciquismo; de aquí el clamoreo contra ellas de parte del Magisterio, que generalmente las mira con enemiga, lo que, por lamentable que sea, no deja de estar justificado en la gran mayoría de los casos.

La ley de 1857, en su art. 299, autoriza que, en caso de necesidad reconocida, puedan nombrarse hasta dos Inspectores en cada provincia, y en la de Madrid tres. En esta autorización tienen su origen los *Inspectores municipales* que existen en Madrid (entre ellos una *Inspectora*), que auxilian á la respectiva Junta en su función de vigilancia de las escuelas y que tienen, respecto del término municipal, facultades y obligaciones análogas á las de los Inspectores provinciales. Claro es que, lo mismo que en Madrid, pudiera (y debiera, cabe añadir) establecerse Inspectores é Inspectoras municipales en otros centros de población.

Las escuelas de párvulos tienen en muchas poblaciones una vigilancia é inspección más sobre las ya nombradas: la que dimana del Patronato general de esas escuelas, instituído con una Sección de las señoras que forman la Junta general de Beneficencia. Ese Patronato, al que se confiere por el Real decreto de 4 de Julio de 1884 la alta vigilancia é inspección de las mencionadas escuelas, está facultado para constituir en los centros de población Juntas locales de señoras encargadas del Patronato de las escuelas de párvulos, las cuales Juntas tendrán, allí donde estén organizadas, respecto de esas escuelas, las mismas atribuciones que tienen ó pueden tenen las Juntas locales de primera enseñanza. Dice así el art. 29 del Reglamento general del referido Patronato, fecha 16 de Mayo de 1885:

«Las señoras que componen la Junta local ejercerán sobre las escuelas (las de párvulos) una especial vigilancia acerca de la educación católica de los niños, de su salud, de sus inclinaciones morales y del trato que reciban de los maestros. Al efecto, cuidarán de que se dé la enseñanza con sujeción estricta á los textos señalados; de que los niños que asistan á las escuelas se encuentren sanos y aseados; de que las reprensiones sean, en lo posible, suaves y convincentes, y de que no se impongan castigos violentos ni aflictivos».

153. Merece mención especial la inspección *moral y religiosa* de las escuelas. Acerca de ella dispone la ley de Instrucción pública de 1857:

Art. 295. Las autoridades civiles y académicas cuidarán, bajo su más estrecha responsabilidad, de que ni en los establecimientos públicos de enseñanza ni en los privados se ponga impedimento alguno á los RR. Obispos y demás Prelados diocesanos encargados, por su ministerio, de velar por la pureza de la doctrina, de la fe y de las costumbres, y sobre la educación religiosa de la juventud, en el ejercicio de este cargo.

Art. 296. Cuando un Prelado diocesano advierta que en los libros de texto ó en las explicaciones de los profesores se emiten doctrinas perjudiciales á la buena educación religiosa de la juventud, dará

cuenta al Gobierno, quien instruirá el oportuno expediente, oyendo al Consejo de Instrucción pública, y consultando, si lo creé necesario, á los otros Prelados y al Consejo de Estado.

Después de promulgada la Constitución del Estado vigente (30 de Junio de 1876), en la que se establece la tolerancia religiosa (1), pudo dudarse si estarían ó no en vigor dichos artículos; pero resoluciones posteriores han confirmado su vigencia; esto no obstante, la práctica dice que han caído en desuso y que es difícil aplicarlos. Cosa análoga cabe afirmar respecto á lo estatuído por el art. 11 de la precitada ley de 1857, que asimismo se considera en vigor, y que dice así:

El Gobierno procurará que los respectivos curas párrocos tengan repasos de Doctrina y Moral cristiana para los niños de las escuelas elementales, lo menos una vez cada semana.

El Real decreto de 4 de Julio de 1884 (vigente), dictado para reorganizar las escuelas de párvulos, declara, en su art. 13, que el Gobierno consideraba en vigor los artículos más arriba copiados de la ley de 1857, según puede colegirse de su contexto, que es como sigue:

En toda escuela creada ó sostenida por el Municipio ó la Provincia, con carácter de voluntaria, la inspección de la autoridad eclesiástica continuará ejerciéndose lo mismo que en las demás escuelas oficiales, con arreglo á los arts. 294, 295 y 296 de la ley de 9 de Septiembre de 1857 (2).

Por último, la inspección religiosa de las escuelas se halla confirmada y garantida por la legislación actual mediante la presencia en las Juntas provinciales de Ins-

(1) El art. 11 de esa Constitución dice así: «La religión católica, apostólica, romana es la del Estado. La Nación se obliga á mantener el culto y sus ministros. Nadie será molestado en el territorio español por sus opiniones religiosas, ni por el ejercicio de su respectivo culto, salvo el respeto debido á la moral cristiana. No se permitirán, sin embargo, otras ceremonias ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado».

(2) El art. 294 trata en principio de la inspección que corresponde al Gobierno. Véase el núm. **148.**

trucción pública, como vocal, de «un eclesiástico, delegado del Diocesano», y en las municipales de primera enseñanza «del cura párroco», pues dicho se está que esa es su principal misión en ellas, sobre todo en las últimas, cuyos miembros deben visitar, por turno, las escuelas del Municipio, y claro es que los eclesiásticos han de hacerlo principalmente mirando á lo que á su ministerio concierne (1).

154. La Inspección *médico-higiénica* de las escuelas es de creación muy reciente en todos los países. No es de extrañar, por lo tanto, que en España no la tengamos organizada de una manera sistemática. Nuestra legislación escolar apenas se ha ocupado de ella hasta ahora, y esto con sobra de timidez. Sin embargo, algo ha hecho recientemente, como se verá en las indicaciones que siguen.

Lo primero que respecto de esa inspección debemos registrar es el hecho de haberse dado entrada en las Juntas de enseñanza á un médico en concepto de vocal facultativo (2). En las provinciales de Instrucción pública, se prescribe que uno de sus miembros sea «el Subdelegado de Medicina que resida en la capital, y en su defecto un médico nombrado á propuesta en terna de la Academia de Medicina de la capital en que la hubiere ó del Colegio médico de la provincia», y que este vocal sea el ponente en los asuntos que se refieran á Higiene y Sanidad. Más concreto y eficaz es lo que se dispone á propósito de las Juntas locales de primera enseñanza. Se les encomienda cuidar de la Higiene en las escuelas; uno de sus vocales debe ser el Subdelegado de Medicina, si lo hubiere, y en su defecto, un médico municipal, el que «está obligado á visitar mensualmente aquéllas, tanto oficiales como no oficiales, en inspección higiénica y sanitaria». Esto es ya algo, sobre todo si se cumple con exactitud y celo; y lo sería más si las visitas fueran más frecuentes. Para la visita higiénica de las

(1) Veanse los arts. 3.° y 20 del Decreto transcrito en el núm. **144.**

(2) Véanse los artículos 3.°, 14 y 20, y los números 3.° y 4.° del 25, del Real decreto sobre reorganización de dichas Juntas, inserto en el número **144.**

escuelas de Madrid existe un médico especial, según hemos visto en el tomo VIII (1). No debe olvidarse que los Inspectores provinciales de primera enseñanza ejercen en sus visitas ordinarias y extraordinarias funciones de inspección higiénica, así respecto de los alumnos como de los locales de escuelas, mobiliario, etc.

En el mismo tomo damos á conocer los preceptos aplicables á las escuelas, contenidos en la Instrucción general de Sanidad pública, fecha 12 de Enero de 1904, de los que conviene recordar, por ser lo más pertinente á nuestro objeto, el que sigue:

Art. 121. La vigilancia sanitaria de las escuelas públicas municipales ó de fundación particular, y la de los demás establecimientos no oficiales, cualquiera que sea el grado de la enseñanza que éstos diesen, corresponde á los Inspectores municipales de Sanidad, y la de los Institutos Generales y Ténicos, con la de los establecimientos de enseñanza superior, universitaria, industrial, comercial ó de otro orden, á los Inspectores provinciales.

IV

De la Inspección escolar en el extranjero.

155. Consideraciones previas. — 156. Noticias acerca de la organización y funcionamiento de la Inspección escolar en Alemania. — 157. Idem id. en la Argentina (República de la). — 158. Idem id. en Austria-Hungría. — 159. Idem id. en Bélgica. — 160. Idem id. en Dinamarca. — 161. Idem id. en los Estados Unidos de América. — 162. Idem id. en Francia. — 163. Idem idem en Holanda. — 164. Idem id. en Inglaterra. — 165. Idem id. en Italia. — 166. Idem id. en Portugal. — 167. Idem id. en Rusia y Finlandia. — 168. Idem id. en Suecia y Noruega. — 169. Idem id. en Suiza. — 170. Advertencia respecto de la inspección religiosa y médico-higiénica de las escuelas en el extranjero.

155. No hay país que de un modo ó de otro, con este ó aquel carácter, no tenga organizada la Inspección primaria, que en algunos resulta ser el organismo más robusto de los consagrados á velar por la difusión y mejoramiento

(1) Véase el número **117**, págs. 221-224.

de la primera enseñanza, y en todos es, cuando no se la desnaturaliza ó rebaja, la palanca propulsora del adelanto escolar. La Inspección estimula á los maestros al cumplimiento de sus deberes, los anima y conforta, les señala aquello que necesitan corregir, los orienta en los nuevos métodos y procedimientos pedagógicos, y en fin, procura la creación de nuevas escuelas y sirve de amparo á los maestros contra el caciquismo local. Sirve también la Inspección primaria para informar á las autoridades superiores del estado de las escuelas, de sus necesidades y de las que los pueblos sienten respecto de la enseñanza elemental, con el fin de que sean atendidas.

Tal es la misión encomendada en todas partes donde la primera enseñanza se halla siquiera medianamente organizada, á la Inspección escolar. Como ahora veremos, su régimen difiere bastante de unos países á otros, desde el centralista establecido en Francia con su correspondiente jerarquía de funcionarios, hasta el que tiene su asiento en las Administraciones locales, como acontece, v. gr., en Suiza y los Estados Unidos de América. Aunque hasta allí donde más preponderancia ha tenido y tiene en ella el elemento religioso, se ha mermado mucho la intervención del clero en lo tocante á la Inspección (cual ha sucedido en Alemania, Austria y los Estados del Norte de Europa), esta institución reviste en varios países un carácter religioso, confesional, ó sus agentes están en cierto modo sometidos á las autoridades eclesiásticas; verdad que estos son ya los menos, y que aun en ellos mismos es evidente la tendencia á sustraer la Inspección del poder de esas autoridades y hacerla depender, sola y exclusivamente, de las del orden civil ó laico.

Cuanto acabamos de indicar hallará su confirmación y desenvolvimiento en las noticias que damos á continuación referentes á la manera como se halla organizada la Inspección primaria en los diferentes países.

156. ALEMANIA. — La Constitución vigente en *Prusia* determina que toda escuela pública ó privada estará some-

tida á la vigilancia de Inspectores nombrados por el Estado. Y la ley de 11 de Marzo de 1872, regulando esa inspección, dispone lo siguiente (1):

«La vigilancia de todos los establecimientos de instrucción y de educación, tanto públicos como privados, pertenece al Estado. En su consecuencia, todas las autoridades y todos los funcionarios encargados de esta vigilancia obrarán como mandatarios del Estado. El nombramiento de los Inspectores locales y de los de distrito, así como la delimitación de sus respectivas jurisdicciones, sólo corresponde al Estado. El mandato confiado por éste á los Inspectores de escuelas primarias á título de función accesoria ú honorífica, es revocable en todo tiempo. Quedan derogadas todas las diposiciones contrarias á éstas. Los Municipios conservarán la parte que les está reconocida en la vigilancia de las escuelas. La dirección de la enseñanza religiosa, conforme al artículo 34 de la Constitución, queda reservada á las diversas comuniones».

Conforme al texto copiado, los Inspectores escolares, aun los que sean eclesiásticos, sólo dependen del Estado, del que reciben su mandato. Esos Inspectores son de dos clases: de *distrito* ó *círculo* y *locales*. Unos y otros se nombran por la Regencia cuando ejercen sus funciones á título honorífico ó de empleo accesorio; en otro caso, es decir, cuando son retribuídos por el Estado, tiene que ratificar la designación el Ministerio. Las atribuciones de los Inspectores son determinadas por la respectiva Regencia (2). Sin embargo, ambas clases de Inspectores deben presidir las Conferencias pedagógicas que celebren los Maestros de su jurisdicción, y los de círculo están obligados á visitar, dos veees al año por lo menos, cada escuela y cada clase de enseñanza pública, y una vez las escuelas privadas, y á dirigir al Gobierno una Memoria detallada de

(1) Antes de esta ley, la Inspección de las escuelas primarias se ejercía por el clero exclusivamente.

(2) Las Regencias son subdivisiones de la Provincia. En cada Regencia hay una Comisión de asuntos elesiásticos y escolares, que forma parte integrante de la primera división de la administración de la Regencia, y está encargada de la alta vigilancia de cuanto concierne á la enseñanza primaria de su jurisdicción. La Regencia tiene por agentes de ejecución los Inspectores de distrito y los locales.

los resultados de su visita. Los Inspectores locales deben dirigir esta Memoria al respectivo Inspector de círculo ó distrito.

En el *Reino de Sajonia* existen, en primer lugar, los 28 Inspectores del Estado (de región ó distrito) escogidos entre personas de reconocida competencia, y cada uno de los cuales se halla encargado de una circunscripción escolar. Deben inspeccionar periódicamente todas las escuelas primarias públicas y privadas, remediar las deficiencias que en ellas observen, examinar y aprobar los planes de estudios y los horarios, proveer interinamente las vacantes, hacer sufrir á los nuevos maestros las pruebas exigidas por la ley, dirigir las conferencias de maestros, proponer los candidatos para las plazas vacantes y enviar al Ministerio anualmente una Memoria sobre el estado de la primera enseñanza en su región. Estos Inspectores, que son nombrados por el Rey á propuesta del Ministro, se reunen en conferencia todos los años en el Ministerio de Instrucción pública, bajo la presidencia del Ministro, para examinar las reformas que deben introducirse en los planes de estudios, métodos, etc. Sus sueldos varían entre 6.000 y 8.230 pesetas.

Además de la inspección regional, é independientemente de ella, existe en el Reino de Sajonia una inspección local, ejercida á nombre del Estado por el director, en las escuelas que lo tienen, y, en las que no, por un maestro ó un eclesiástico miembro del Consejo de dirección, á menos que el Ministro no designe otro Inspector local; las funciones de los Inspectores locales son honoríficas y gratuitas.

En otros Estados alemanes (v. gr.: *Baviera* y *Wurtemberg*) la Inspección es casi enteramente local y la desempeñan, por lo común, funcionarios del orden eclesiástico: es una Inspección característicamente confesional.

157. Argentina. — Hay Inspectores *generales, nacionales* y *provinciales*. Los primeros son dos, uno para la capital y otro para las provincias, á cuyas órdenes están los Inspectores nacionales, que son tantos como provincias; de éstos dependen los Inspectores provinciales en número de 46,

auxiliados por varios Subinspectores provinciales. En la capital hay diez Inspectores *técnicos* (1), además del general, que también ostenta este calificativo. El Inspector general de las provincias está auxiliado por un Subinspector general. La Inspección de los territorios consta de un Inspector y de un Subinspector.

Los Inspectores nacionales son elegidos entre los profesores normales y están bajo la dependencia del Inspector general y del Consejo de Educación; son nombrados por el Ministro de Instrucción pública á propuesta del Consejo nacional, y habitan en la capital de la provincia respectiva. Su misión es: remitir periódicamente una Memoria sobre el estado de las Escuelas al Inspector general, quien la pasa á dicho Consejo; suministrar los elementos necesarios para la formación de la estadística provincial; dar cuenta del movimiento de los fondos procedentes de las subvenciones nacionales y colaborar con las autoridades escolares de la provincia en todas las reformas de la enseñanza; por lo general son secretarios, ó miembros cuando menos, de los Consejos provinciales de Educación, y directores ó colaboradores de los periódicos de primera enseñanza. Los Inspectores y Subinspectores provinciales son los que realizan constantemente las visitas ordinarias á las escuelas.

Los Inspectores generales funcionan con arreglo á los reglamentos é instrucciones fijadas por el Consejo nacional de Educación, y se ocupan generalmente: de la legislación escolar de cada provincia, indicando á los Inspectores nacionales las reformas que pueden proponer á las provincias sobre el régimen financiero, la estadística, los programas, los métodos de educación, procurando en todo ello dar, en lo posible, á la legislación escolar y los programas cierto carácter de uniformidad.

158. Austria-Hungría. — Después de las leyes que

(1) Los Inspectores técnicos disfrutan un sueldo inconcebible entre nosotros: 300 pesos mensuales, ó sea 18.000 pesetas al año, y además las correspondientes dietas cuando hacen visitas.

han consagrado en *Austria* la separación de la iglesia y la escuela y regulado las relaciones entre una y otra, la Inspección escolar está encomendada á funcionarios civiles ó meramente laicos: el Estado ha recabado para sí el derecho de esa Inspección, que antes ejercía el clero. Los Inspectores son *provinciales, de distrito* y *locales*. Éstos se nombran por el Comité ó Junta escolar del distrito, y los de las otras dos clases por el Ministro del ramo, siendo retribuídos por el Estado: los Inspectores locales no son retribuídos.

Los Inspectores provinciales son los jefes de los demás Inspectores en sus respectivas provincias, y dirigen sus Memorias, informes, etc., al Consejo escolar provincial, como los de distrito lo hacen al Consejo del mismo distrito; los primeros reciben directamente sus instrucciones del Ministro; los segundos obran bajo la dependencia del Inspector provincial y del Consejo del distrito, al que obedecen también los Inspectores locales. Las atribuciones y deberes de todos estos Inspectores son las mismas que hemos visto tienen en Alemania, y se extienden lo mismo que á la enseñanza civil, á la religiosa.

En *Hungría* se ejerce la inspección escolar: 1.°, por 64 Inspectores reales, auxiliados por 24 Subinspectores; 2.°, por los Consejos de las escuelas municipales ó confesionales. Los Inspectores reales, nombrados por el Ministro, están encargados: *a*) de vigilar la ejecución de la ley escolar y asistir á las autoridades; *b*) de vigilar en sus distritos, anualmente, todas las escuelas del Estado, municipales, confesionales y privadas; *c*) de dirigir Memorias anuales al Ministerio de Instrucción pública sobre el funcionamiento del sistema de enseñanza y la eficacia de las escuelas primarias; *d*) de fijar el número de las escuelas públicas de niños y de niñas que deben establecerse en cada Municipio; *e*) de cerrar las escuelas clandestinas (no autorizadas) ó ineficaces; *f*) de presidir el Consejo de la Escuela Normal del distrito y formar parte del Consejo administrativo.

Los Consejos escolares municipales, compuestos por lo

menos de nueve miembros y nombrados por las personas que sostienen las escuelas, tienen, respecto de éstas, atribuciones importantes, entre ellas las de elegir los maestros con la participación del Consejo escolar del distrito (1) y vigilar la moralidad de los establecimientos municipales de enseñanza primaria de todos los grados; en esos Consejos deben estar representadas las diversas confesiones al menos por un eclesiástico; todos sus miembros son elegidos por tres años, y reelegibles.

159. Bélgica. — La Inspección escolar está encomendada á Inspectores nombrados y retribuídos por el Gobierno, á saber: 18 denominados *principales* y 80 *cantonales;* estos últimos dependen de los primeros. Los Municipios podrán tener, además, sus Inspectores especiales, nombrados por ellos.

Cada Inspector principal está encargado de un distrito escolar, de los que hay uno ó más en cada provincia, las cuales son nueve. Estos Inspectores principales deben visitar todas las escuelas de su jurisdicción cada dos años, presidir anualmente una, por lo menos, de las Conferencias de maestros, y dirigir al Ministro una Memoria anual sobre el estado de la primera enseñanza en su distrito. Seis Inspectores principales, nombrados para tres años por el personal docente, forman parte del Consejo de perfeccionamiento de la enseñanza primaria (análogo á nuestro Consejo de Instrucción pública); á este Consejo van las Memorias que todos los Inspectores principales deben redactar, según antes se ha dicho.

En cada distrito de Inspección principal hay varios Inspectores cantonales, cuyo número, así como el de las respectivas circunscripciones, se determina por el Gobierno, de modo que cada uno de estos Inspectores pueda visitar

(1) Excepto en las escuelas del Estado, cuyos maestros son nombrados por el Ministro, y en algunas confesionales respecto de las que el derecho de nombrar está reservado á las autoridades eclesiásticas, salvo en Budapest, en donde el nombramiento lo hace el Consejo de regidores.

todas las escuelas dos veces al año por lo menos. Los Inspectores cantonales están en relación con las administraciones municipales y las autoridades escolares de su jurisdicción, esto es, comités, directores ó inspectores municipales de escuelas (1), y sus visitas comprenden: el examen de las escuelas, desde el punto de vista de los métodos empleados y el progreso de los alumnos; la inspección minuciosa del local y sus dependencias, del mobiliario, las colecciones, la biblioteca y del jardín anejo á las escuelas. Deben, además, consignar el resultado de sus visitas en un registro que llevan al efecto, y dirigir al respectivo Inspector principal, trimestralmente, una relación sobre la situación de la primera enseñanza en los Municipios que recorran; informar los asuntos que el Inspector principal les encomiende y dirigirle las mociones que consideren convenientes; en fin, deben reunir á los maestros una vez por lo menos cada trimestre en conferencia.

El sueldo mínimo de los Inspectores principales (que al efecto se dividen en tres categorías) es de 8.000, 6.750 y 5.500 francos anuales, y el de los cantonales (clasificados del mismo modo) de 4.200, 3.600 y 3.000. Estos sueldos pueden elevarse en 500 francos para los Inspectores principales y en 300 para los cantonales.

Para el ejercicio de las funciones inspectoras se ha instituído en Bélgica un certificado de aptitud, sin el que nadie puede ser nombrado Inspector, y el cual se obtiene mediante un examen que comprende: 1.°, una composición escrita sobre un tema pedagógico; 2.°, pruebas orales consistentes en contestar á temas sobre pedagogía y metodología, el conocimiento razonado de los programas de las escuelas primarias y guardianas (de párvulos), la ley escolar y los decretos orgánicos; una prueba práctica consistente en el examen de una escuela, á la que sigue un juicio

(1) Es de advertir que en Bélgica los Concejos municipales pueden nombrar, ya un Inspector municipal, ya un director de todas las escuelas primarias del municipio.

verbal respecto de la inspección practicada. Al examen de que se trata sólo pueden ser admitidos los aspirantes que justifiquen: 1.°, que poseen el título de maestro primario ó de profesor agregado de la enseñanza media del grado inferior; 2.°, tener por lo menos ocho años de práctica en una escuela pública primaria, media ó normal.

160. Dinamarca.—La Inspección de las escuelas tiene un carácter exclusivamente local y acentuadamente congregacionista. La facultad de vigilar é inspeccionar las escuelas primarias, como otros establecimientos de cultura que no tengan carácter nacional, corresponde á los Consejos y Comisiones escolares, que generalmente presiden los respectivos pastores, y tienen bajo sí la dirección de las escuelas. En cada diócesis está encargado de visitar éstas el Obispo luterano, quien tiene además la obligación de dirigir anualmente una Memoria al Ministro de Instrucción pública y de Cultos acerca del estado de la enseñanza en todo el territorio de su jurisdicción. Hay, además, para todo el reino un Inspector general de Canto y otro de Gimnasia.

En Copenhague se ha instituído una *Dirección escolar* compuesta del Gobernador, de uno de los burgomaestres y de un eclesiástico, nombrados por el Ministro de Instrucción pública y de Cultos. Para todo lo concerniente á la administración de las escuelas hay un *director*, el cual tiene asiento al lado de aquella dirección con voz consultiva. En cada una de las parroquias en que se divide la capital hay una *Comisión escolar* compuesta también de tres miembros: un eclesiástico nombrado por el Ministerio, un individuo elegido por el Concejo municipal, y otro designado por la dirección mencionada. Para cada escuela pública hay un *Inspector*, que forma parte del cuerpo enseñante y tiene menos horas de clase que sus colegas; su misión principal es la de comprobar las faltas de asistencia de los alumnos y conminar á los padres negligentes respecto de la observancia de la ley sobre enseñanza obligatoria.

161 Estados Unidos de América. — No hay en este país, en el que la enseñanza primaria raya á prodigiosa y

envidiable altura, una Inspección escolar organizada al modo como lo está en Europa; es decir, desempeñada, con exclusión de todo otro cometido, por funcionarios especiales. Los que más pueden asimilarse á estos son los llamados *Superintendentes* (de Estado, de Condado, de Ciudad), que á la vez que funciones inspectoras, las ejercen administrativas, y son una rueda esencial de la organización de la Instrucción pública en el país que nos ocupa.

Con la base de estos Superintendentes, que administran y visitan las escuelas, la Inspección en los Estados Unidos es esencialmente local, puesto que realmente se halla ejercida por corporaciones y funcionarios de índole local en su gran mayoría, como puede comprenderse por la enumeración de los que existen, á saber:

1.° Un Superintendente de Estado de Instrucción pública, elegido por el pueblo, ó nombrado por las autoridades del Estado para cuatro años.

2.° Un Consejo de Educación del Estado, compuesto por el Gobernador del Estado, el Superintendente de él, y tres de los principales funcionarios civiles del mismo.

3.° Superintendentes de Condado (división del Estado), elegidos por el pueblo para dos años.

4.° Tres administradores en cada Municipio, también elegidos por el pueblo, cada tres años.

5.° Tres Directores en cada distrito elegidos en los mismos términos que los administradores municipales.

6.° En cada ciudad un Consejo de Educación compuesto de veinticuatro miembros, elegidos como los anteriores funcionarios.

7.° Además, en cada ciudad, un Superintendente elegido por dicho Concejo, también por tres años.

Tal es el sistema americano de administración é inspección de las escuelas, que, como puede colegirse de la exposición que precede, tiene por base, en lo que á la segunda parte concierne, la inspección local, la que radica al lado mismo de la escuela y se ejerce por funcionarios que reciben su mandato del pueblo, que es el primeramente inte-

resado en la buena marcha y prosperidad de los establecimientos en que se educan las nuevas generaciones.

162. Francia. — Además de la alta vigilancia que la ley atribuye al Ministro de Instrucción pública y Bellas Artes y al Director de la Enseñanza primaria, la Inspección de las escuelas se desempeña en la vecina República: 1.°, por los Inspectores generales de Instrucción pública; 2.°, por los Rectores é Inspectores de Academia; 3.°, por los Inspectores de enseñanza primaria; 4.°, por los miembros del Consejo departamental de instrucción primaria (equivalentes á nuestras Juntas provinciales de enseñanza) (1); 5.°, por el alcalde y los delegados cantonales; 6.°, además de las autoridades precitadas, las escuelas maternales, por las Inspectoras generales y las cantonales de esas escuelas, y 7.°, en lo concerniente á la inspección médico-higiénica, por los médicos-inspectores municipales y departamentales.

La Inspección de las escuelas privadas se contrae á las cuestiones de moralidad, higiene y salubridad; en cuanto á la enseñanza, se limita á comprobar que no es contraria á la moral, á la Constitución y á las leyes.

La Inspección constituye un cuerpo formado por: a) *Inspectores generales;* b) *Inspectores de Academia;* c) *Inspectoras departamentales de escuelas maternales;* d) *Inspectores de enseñanza primaria.* He aquí su organización:

Como ya lo indica su denominación, los *Inspectores generales* son los primeros en el orden jerárquico de la Inspección. Su número ha variado de ocho que ha habido hasta cinco que existen actualmente, sólo para la enseñanza primaria, sin contar uno para los economatos, otro para el trabajo manual, otro para la gimnasia, las cuatro Inspectoras de las escuelas maternales y varios especiales de Dibujo. Los Inspectores generales están encargados de una circunscripción (según la última disposición que conocemos, éstas

(1) Las escuelas privadas no podrán ser inspeccionadas por los maestros y las maestras públicos que formen parte de estos Consejos.

deben ser siete), é inspeccionan directamente las Escuelas Normales y algunas primarias superiores, é indirectamente (mediante los otros Inspectores) las demás. Dirigen al Ministro informes ó Memorias anuales acerca del estado de la enseñanza en su respectiva circunscripción. El sueldo de estos funcionarios es de 10.000 francos anuales, teniendo, además, la correspondiente indemnización por los gastos de visita.

Los *Inspectores de Academia* son nombrados por el Ministro, están bajo las órdenes de los generales, y en lo técnico dependen del Rector respectivo, como en lo administrativo de la primera enseñanza del Prefecto (Gobernador) del departamento en que prestan sus servicios. Hay tantos como departamentos (87, sin contar los de Argelia) y se dividen en tres categorías, cuya dotación es (aparte de los gastos de visita) de 7.000, 6.500 y 6.000 francos anuales: los ocho ó diez de París tienen 8.000, y hay uno especial que está encargado de todo el servicio del departamento del Sena, con el título de *Director departamental de la enseñanza primaria.* Los Inspectores de Academia forman parte del Consejo académico á que están adscritos y del departamental respectivo, del que son Vicepresidentes, y tienen estas atribuciones y deberes bajo la autoridad del Rector: velar por el cumplimiento del Reglamento de estudios en todas las escuelas primarias públicas de su demarcación; dirigir trimestralmente al Rector una Memoria referente al estado de la enseñanza en la Escuela Normal y en las escuelas primarias del departamento; informar respecto de los candidatos á ingreso en las Escuelas Normales; examinar la contabilidad de las mismas; formar al final de cada trimestre el estado de las escuelas que deben visitar al siguiente los Inspectores primarios; emitir su dictamen acerca de los locales escolares que proporcionen los Ayuntamientos y de las condiciones higiénicas de las salas de asilo, que sin este requisito no pueden abrirse; intervenir, con el Rector, en todo lo concerniente á los métodos de la instrucción primaria pública; en fin, entenderse para la instrucción

de los negocios de la primera enseñanza, con los delegados del Consejo departamental de instrucción pública, con los Maires (Alcaldes) y con los maestros públicos y libres. Á los Inspectores de Academia corresponde además la vigilancia de los establecimientos de segunda enseñanza públicos y privados.

Las *Inspectoras departamentales de las escuelas maternales* (de párvulos, que decimos en España), son nombradas, como las Inspectoras generales de estas escuelas, por el Ministro, y se hallan bajo la autoridad inmediata del Inspector de Academia, al que dirigen sus informes de visita, y un dictamen sobre el nombramiento y revocación de las Directoras y Subdirectoras de las escuelas maternales públicas, así como respecto de las recompensas que pueden concedérselas. Estas Inspectoras departamentales, que han venido á substituir á las antiguas delegadas de las Salas de Asilo, deben visitar, por lo menos dos veces al año, las escuelas maternales de su jurisdicción, y para ser nombradas necesitan justificar que tienen veinticinco años de edad y tres por lo menos de servicio en una escuela pública ó privada, y además del certificado de aptitud para la dirección de una escuela maternal, el título superior, ó el elemental completado por el certificado de aptitud pedagógica; por último, para ser nombradas Inspectoras precisan obtener el correspondiente certificado de aptitud para esta inspección, mediante un examen que comprende pruebas *escritas, orales* y *prácticas,* consistentes las primeras en desarrollar en tres horas un tema de Pedagogía aplicada á las escuelas maternales; las segundas en contestar á temas sacados á la suerte sobre legislación y administración de esas escuelas, concediéndoseles para prepararse media hora, pero sin poder consultar libros, y la tercera prueba en inspeccionar una de dichas escuelas y exponer verbalmente el resultado de su visita.

Los *Inspectores primarios* ó *de la enseñanza primaria* están bajo las órdenes del de Academia del respectivo departamento. En cada uno de los departamentos hay varios

Inspectores primarios (son contados los que sólo tienen uno; lo general es más de tres, llegando en algunos á siete y nueve) hasta el número de 425, á los que hay que añadir 24 fuera del cuadro general que tiene el departamento del Sena. Se dividen en cinco clases: los de la de primera, con 5.000 francos de sueldo anual; los de la de segunda, con 4.500; los de la de tercera, con 4.000; los de la de cuarta, con 3.500, y los de la de quinta, con 3.000 francos. Los del departamento del Sena disfrutan 8.000, 7.500, 7.000, 6.500 y 6.000 francos respectivamente de haber. Todos tienen además indemnización para gastos de visita y otros emolumentos por derechos de exámenes y trabajos extraordinarios. El nombramiento de los Inspectores primarios se hace previo examen que consta de tres partes: ejercicios escritos, orales y prácticos. Los escritos consisten en dos composiciones, una sobre un tema de Pedagogía y otra sobre otro de administración escolar. El ejercicio oral en preguntas sobre las mismas materias. Y el práctico consiste en la inspección de una escuela seguida inmediatamente de un informe verbal. Para ser admitido á este examen se necesita tener veinticinco años de edad, haber servido cierto tiempo en la enseñanza pública (Escuelas Normales, Liceos ó Escuelas primarias) y poseer uno de estos títulos: de Bachiller en Letras ó en Ciencias, de capacidad para la segunda enseñanza especial, ó certificado de la enseñanza primaria superior.

163. Holanda. — La Inspección de la primera enseñanza puede considerarse dividida en *gubernamental* y *local*. La primera la ejercen funcionarios nombrados y retribuídos por el Gobierno, y la segunda, por las municipalidades ó por comisiones por ellas instituídas.

Los funcionarios que desempeñan la Inspección gubernamental, son: *Inspectores* (que podríamos llamar provinciales) y *Subinspectores* (vigilantes) *de distrito* y *de partido*.

Los Inspectores lo son de una ó más provincias; los Subinspectores de distrito, de uno de los distritos en que se subdividen las provincias para los efectos de la administra-

ción de las escuelas, y los Subinspectores de partido, de cada uno de los dos partidos en que al mismo efecto se consideran divididos los distritos. Estos últimos funcionarios no tienen sueldo fijo, disfrutando sólo una indemnización por razón de las visitas que hacen á las escuelas; los demás tienen asignado un sueldo fijo.

Los Inspectores ó vigilantes de partido dirigen trimestralmente al del distrito respectivo una Memoria sobre el estado de la enseñanza en su demarcación, y los de distrito lo hacen todos los años antes al Inspector provincial de que dependen, y de ella envían copia á la Diputación permanente de la respectiva provincia. Por último, los Inspectores propiamente dichos visitan personalmente las escuelas de su jurisdicción, y se entienden, para cuanto á las mismas concierne, de palabra ó por correspondencia, con los Subinspectores, las Comisiones y las Administraciones municipales; anualmente, antes del 1.° de Julio, dirigen al Ministro una Memoria acerca de la situación de la enseñanza primaria en la provincia ó las provincias que están encargados de inspeccionar, aparte de informarle respecto de los puntos concretos que les consulta.

La Inspección local se ejerce en Holanda por el Colegio de burgomaestres y regidores. Pero el Concejo municipal puede confiar esta inspección (y con frecuencia lo hace) á una Comisión local, la que ejerce su vigilancia en todas las escuelas del Municipio, y las visita dos veces al año, por lo menos. Esta Comisión se halla obligada, además, á dirigir al Concejo municipal todos los años, antes del 1.° de Marzo, una relación sobre la situación de la enseñanza primaria en el respectivo Municipio, y á enviar copia de ella al Subinspector ó vigilante del partido.

Tales son, pues, los elementos que constituyen en los Países Bajos el organismo de la Inspección de las escuelas, que por virtud de ellos, no puede menos de ser constante, efectiva y muy eficaz.

164. Inglaterra. — La Inspección escolar es de creación relativamente reciente en este país. Organizado en 1839

el Departamento de Educación, al que el Parlamento confió el encargo de distribuir la subvención anual *(grant)* votada en favor de las escuelas elementales, el mismo Departamento creó cierto número de *Inspectores reales (Her majesty's inspectors)* encargados de visitar las escuelas y de designar las merecedoras de participar de dicha subvención. Después de varias reformas, sobre todo las de 1870-1880, la Inspección ha quedado constituída en Inglaterra y el país de Gales, en los términos siguientes:

El territorio se divide en 102 circunscripciones de inspección, con un total de 267 Inspectores, divididos en tres categorías, á saber: 12 *Inspectores jefes (senior inspectors);* 134 *Inspectores ordinarios (Her majesty's inspectors of schools)* y 121 *Subinspectores (Inspectors'assistants);* todos nombrados por el Rey á propuesta de dicho Departamento.

Los Inspectores jefes están especialmente encargados de visitar las Escuelas Normales, y los demás, las escuelas primarias de sus respectivas circunscripciones.

En Londres y en algunas otras grandes ciudades, existen *Inspectores locales* nombrados y sostenidos por las Juntas de enseñanza *(School Boards).*

165. Italia. — Los funcionarios más elevados de la Inspección eran antes tres Inspectores generales y hoy lo son los *Inspectores centrales,* de reciente creación (1881), que dependen directamente del Ministro y se hallan encargados por él de la vigilancia general de la enseñanza.

En cuanto á la de la primaria en particular, está encargada en las provincias, en primer término, al Gobernador, que la ejerce en nombre del Estado, con el Consejo provincial escolar que preside. El Ministro de Instrucción pública se halla representado en cada provincia por un *Proveedor de los estudios (regio proveditore agli studi),* nombrado por el Rey, y que, de acuerdo con el Consejo provincial escolar, dirige y vigila los establecimientos de enseñanza secundaria y primaria de su jurisdicción.

Á las órdenes de ese funcionario están colocados los *Inspectores de distrito (Ispettori di circondario),* cuya misión

es visitar las escuelas de su distrito (cada provincia se halla dividida en varios de éstos). En cada «mandement» (subdivisión del distrito), hay un *delegato mandamentale,* representante del Consejo escolar provincial y que ejerce la inspección de las escuelas primarias y establecimientos de segunda enseñanza. Inspectores y delegados son nombrados por el Ministro.

Para ejercer las funciones de Inspector de distrito, necesitan proveerse los aspirantes del correspondiente certificado de aptitud. Este certificado se obtiene mediante un examen, que consta de un doble ejercicio escrito y otro oral consistente en preguntas sobre las materias del programa de las Escuelas Normales y particularmente sobre la Pedagogía y la legislación escolar. Sólo son admitidos á este examen los maestros primarios, porque, según la disposición que lo ha instituído, son éstos por su experiencia adquirida en la escuela, los más aptos para desempeñar las funciones de Inspector. Para presentarse á examen un maestro, debe estar provisto del título superior y de un certificado del Consejo provincial escolar en que se haga constar que el aspirante ha enseñado con provecho en las escuelas públicas durante seis años consecutivos.

166. Portugal. — El reino se divide en diez circunscripciones de inspección, más dos para las colonias. En cada circunscripción hay un Inspector, nombrado y retribuído por el Gobierno. Las circunscripciones se dividen en círculos, cuyas escuelas están vigiladas por un Subinspector, que también nombra y retribuye el Gobierno. Todo Municipio tiene una Junta escolar, compuesta de tres miembros nombrados por el Ayuntamiento, y en cada parroquia hay un delegado, que nombra esa Junta; ésta y los delegados están encargados de la inspección inmediata de las escuelas de sus respectivas demarcaciones.

La administración central tiene en Portugal las mismas atribuciones inspectoras que en España; como entre nosotros, se ha transferido allí al Estado la dirección y administración económica de la primera enseñanza.

167. Rusia y Finlandia. — En *Rusia* es muy complicada la organización administrativa y económica de la enseñanza. Las escuelas dependen, según su carácter, de varias administraciones, desde la que representa el Santo Sínodo hasta la que concierne á los Ministerios de Guerra y de Marina. Pero la más importante es la del Ministerio de Instrucción pública, que de una manera general dirige los asuntos de este ramo; de él dependen las escuelas primarias populares, que son á las que se contraen las indicaciones que siguen.

La dirección de los asuntos relativos á estas escuelas se halla encomendada, en primer lugar—y salvo la alta vigilancia que corresponde á la Administración central y, por lo tanto, al Ministro,—á los curadores de las once circunscripciones escolares, que son los principales representantes de la administración de las mismas. Cada una de dichas circunscripciones comprende varias provincias, y cada una de éstas tiene un *director* de escuelas populares nombrado por el respectivo curador y encargado de vigilar la parte científica de las escuelas de esa clase de la provincia en que ejerce su jurisdicción. Al lado de los referidos directores, y en concepto de adjunto de ellos, hay un *Inspector* de escuelas populares, nombrado por el curador de la circunscripción.

El director y el Inspector citados ejercen su acción en cuanto concierne á las escuelas públicas y privadas de las respectivas provincias y su vigilancia sobre los alumnos; se ponen al corriente de las tendencias pedagógicas y morales de las escuelas y de las garantías que ofrecen los maestros al respecto de la moralidad y de la política; aseguran la marcha de los estudios en las escuelas y fuera de ellas; procuran la prosperidad material y el suministro de libros, manuales, etc.; retiran de las bibliotecas las obras no aprobadas por el Comité científico, y, en fin, disponen la apertura y clausura de las escuelas.

Hay otra categoría de escuelas populares, que están bajo la vigilancia inmediata de los Consejos escolares de

provincia y de distrito, de los cuales forman parte, respectivamente, el director y el Inspector de dichas escuelas. En esos Consejos tiene siempre su representación el clero, á cuyo cargo está la inspección religiosa de todas las escuelas primarias de Rusia.

En *Finlandia* hay doce Inspectores encargados de la vigilancia y visita de las escuelas primarias superiores, que son institutos municipales subordinados á una dirección de cuatro ó seis miembros, elegidos por la asamblea municipal.

Dichos Inspectores ejercen sus funciones á nombre del Estado cada uno en las escuelas de su distrito, y tienen la obligación de enviar Memorias anuales á la Administración central de las escuelas que radica en la capital (Helsingfors), que depende directamente del Senado imperial de Finlandia (sección de Cultos y de la Instrucción) y se compone: de un jefe, de cuatro Inspectores superiores y un miembro consultivo. De aquí se desprende que las escuelas primarias superiores son independientes de la Iglesia; sin embargo de esto, los pastores tienen el derecho de vigilar la enseñanza religiosa.

168. Suecia y Noruega. — En estos dos pueblos tiene la Inspección mucho de religiosa y es eminentemente local.

Por lo que concierne á *Suecia,* y concretándonos al aspecto administrativo y civil, empezaremos diciendo que la dirección suprema de la Instrucción primaria corresponde al Rey, que la ejerce mediante el Ministerio de Cultos y de Instrucción pública, en el que hay una Sección especial de enseñanza, cuyo jefe está encargado más especialmente de la vigilancia de las Escuelas Normales; la de las escuelas primarias corre á cargo de 47 Inspectores especiales.

Estos Inspectores son nombrados por el Ministro y sólo por cinco años, prestando sus servicios en la diócesis á que se les destina; las diócesis se hallan divididas en distritos escolares, cada uno de los cuales tiene su Inspector. Según las instrucciones por que se rigen, los Inspectores deben seguir atentamente la marcha de las escuelas, visitar personalmente las de su distrito y enterarse de su estado y de sus necesidades, y proponer las modificaciones que deban introducirse á la Comisión de educación del distrito y al Consistorio diocesano; deben, además, vigilar la enseñanza y dar á los maestros las direcciones y los consejos que juzguen necesarios sobre métodos, procedimientos, etc. Están obligados, por otra parte, á remitir una relación sucinta de su labor al Consistorio de la diócesis á que corresponda su distrito, y al término de su período de inspección, una Memoria general al Ministro, en la que, además, haga un resumen completo del estado de la instrucción popular en su demarcación. Las Memorias de los Inspectores se publican por el Ministerio y se distribuyen entre las Comisiones de Educación y los Consistorios diocesanos, que las estudian, y procuran, de conformidad con las circunstancias locales, realizar las mejoras y tomar las disposiciones que en esos documentos se proponen.

Además del Inspector, en cada distrito escolar hay una Comisión de Educación compuesta del pastor, como presidente de derecho, y de cuatro miembros al menos, nombrados por cuatro años por la municipalidad. Esta Junta tiene por misión vigilar la totalidad de las escuelas primarias y pequeñas escuelas del distrito, y debe remitir á la autoridad diocesana una relación anual acerca del estado de las escuelas de su jurisdicción, consideradas desde los puntos de vista pedagógico y financiero.

En las grandes ciudades como Stockolmo, Gothemburgo y otras varias se refuerza la inspección local con Inspectores especiales para sus escuelas, nombrados y retribuídos por las respectivas municipalidades.

En fin, para terminar lo relativo á la Inspección de la enseñanza en Suecia, añadiremos que el Obispo y el Capítulo ó Consistorio de cada diócesis, en consecuencia de la vigilancia que les está confiada respecto de los establecimientos de educación, tienen el deber de seguir la marcha y el desenvolvimiento de los institutos de enseñanza primaria y de someter todos los años al Rey una Memoria

sobre la instrucción primaria de la diócesis, acompañada de datos estadísticos y otros elementos que le sirven de apoyo y comprobación.

La organización administrativa de la enseñanza primaria de *Noruega* tiene mucha analogía con la de Suecia, aunque más acentuada la intervención eclesiástica en lo tocante á la vigilancia de las escuelas.

La Inspección superior está representada en cada diócesis por el director de las escuelas, ó sea por el Obispo y el Deán; los vicarios y pastores intervienen en la inspección de la enseñanza religiosa.

En cada ciudad hay una Comisión escolar compuesta de los pastores y de los vicarios de las parroquias, de un miembro del Colegio de regidores y de delegados del Concejo municipal; el pastor de la parroquia es el presidente de ella, y cuando son varios, el designado por el Obispo. Á esta Comisión corresponde la administración inmediata de las escuelas y su inspección. El Deán (las diócesis se subdividen en deanatos) debe inspeccionar las escuelas de todas las poblaciones de su jurisdicción, y á él ha de dirigirse la Comisión escolar á propósito de todos los asuntos que necesiten someterse á una resolución superior. El Obispo está encargado de la inspección general de toda la enseñanza pública de su diócesis, y le incumbe la formación del Reglamento para los maestros de cada pueblo, los cuales son nombrados por él, y por el Deán, los adjuntos ó auxiliares. Es de advertir, que últimamente se ha concedido á los Municipios mayores facultades respecto de sus escuelas, estatuyendo direcciones escolares, cuyos individuos son elegidos en su mayoría por el Ayuntamiento, y en la cual, á la vez que el clero, tienen representación los maestros. Estas direcciones son las que administran y vigilan de cerca las escuelas del municipio.

169. Suiza. — Como en más de una ocasión hemos hecho observar en las páginas de este tomo, es difícil presentar el cuadro de la legislación escolar de la República Helvética, por causa de la variedad tan grande que

ofrecen los distintos cantones, cada uno de los cuales la tiene especial, propia, adaptada á sus particulares necesidades y peculiar manera de ser.

Semejante falta de uniformidad se revela, como es consiguiente, en lo tocante á la Inspección de las escuelas. En unos cantones está á cargo de Inspectores; en otros son los Consejos escolares los que la desempeñan, y en otros es el Concejo municipal mismo el que la ejerce. En algunos corre á cargo, á la vez, de un Consejo de administración y de Inspectores. Y allí donde la organización escolar está muy desenvuelta, existen Inspectores distintos para la enseñanza primaria, para la secundaria y para la complementaria.

En términos generales, puede decirse que en Suiza la Inspección escolar está en manos de las autoridades municipales, que la realizan por sí mismas ó mediante comisiones, ó por Inspectores nombrados por la autoridad ejecutiva del cantón, y se entienden con la Dirección de Instrucción pública cantonal, á la que dirigen sus Memorias relativas á las visitas que hacen á las escuelas, necesidades de éstas, reformas que requieren, situación de la enseñanza en sus respectivas jurisdicciones, etc. En algunos cantones, los Inspectores constituyen asamblea, á la que la ley concede cierta autoridad en asuntos escolares. De todas suertes, en una ú otra forma, las escuelas suizas están constantemente vigiladas, son inspeccionadas muy de cerca y en términos beneficiosos para ellas: la Administración local realiza allí la obra que no es posible en parte alguna que realice la central, y que fuera de desear estuvieran los Municipios españoles en condiciones de que pudiera confiárseles.

170. Después de lo dicho á propósito de cada uno de los países de cuya Inspección escolar hemos tratado en los números precedentes, creemos innecesario ocuparnos ahora en particular, como lo hemos hecho respecto de España, de la *inspección religiosa* en las escuelas. Lo dicho basta para formar juicio acerca de ella, y comprender que en todas partes va disminuyendo la intervención del clero acerca de

la Inspección escolar, y se aspira á que corra enteramente á cargo de funcionarios civiles, representantes del Estado en sus diversas esferas.

Responde este movimiento al principio, que en todos los países deja sentir sus efectos, en cuya virtud se aspira á que la escuela sea neutral, en lo que á las creencias religiosas como á las políticas respecta, y, naturalmente, ello tiende á emanciparla por entero de las autoridades eclesiásticas, las cuales cada vez menos ejercitan el derecho de inspección que las leyes escolares suelen concederles allí donde no ha penetrado en las escuelas el principio dicho de la neutralidad religiosa. De que esto es cierto, da testimonio lo que sucede en nuestro mismo país, donde puede decirse que la inspección del clero sólo deja de ser letra muerta cuando en alguna localidad se quiere, por éstas ó las otras miras, ó por motivos excepcionales ó de evidente imprudencia, molestar á los maestros, ó más bien dicho, á un maestro determinado. Fuera de estos casos, no hay otra Inspección escolar efectiva, que la que ejercen los Inspectores del orden civil.

Requeriría también capítulo aparte la inspección médico-higiénica de las escuelas, si de ella no nos hubiésemos ocupado con detenimiento en los tomos II y VIII, dando á conocer lo que se practica á propósito de la misma en varios países extranjeros. En todos, ó la mayor parte, se atiende á este servicio escolar, bien valiéndose de los médicos municipales ó que tienen en las poblaciones carácter oficial, ora nombrándolos *ad hoc* para cada escuela, ó bien, en las grandes capitales, organizando un cuerpo facultativo especial encargado de tan importante servicio, reconocido cada vez más como útil y necesario. En el citado tomo II (2.ª edición) dimos á conocer varios tipos de los diversos sistemas adoptados en el extranjero para establecer la Inspección médico-higiénica de las escuelas, y en el parágrafo anterior lo hacemos respecto de lo que nuestras legislaciones escolar y sanitaria prescriben acerca de la misma Inspección.

V

DEL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA PRIMERA ENSEÑANZA EN ESPAÑA

171. Consideraciones previas á propósito de la entidad administrativa llamada á sufragar los gastos de las escuelas primarias. — 172. Solución que se da á este problema en toda nuestra legislación escolar. — 173. De cómo han cumplido los Municipios este deber legal, y disposiciones administrativas que se han dictado por el Gobierno para remediar el estado de cosas creado por el abandono y oposición de los Ayuntamientos respecto del cumplimiento de aquella obligación. — 174. La solución del problema: el Real decreto de 26 de Octubre de 1901 y el Presupuesto general del Estado de 1902; sus consecuencias.—175. Por quiénes deben satisfacerse y con cargo á qué presupuestos las diversas atenciones de primera enseñanza.—176. Resumen del importe de todas y cada una de estas atenciones según los presupuestos de 1904 y 1905.

171. Como cuestión previa para precisar este régimen, se presenta la concerniente á determinar las entidades administrativas que han de satisfacer las atenciones de primera enseñanza, ó mejor de las escuelas públicas que por ministerio de la ley debe haber en un país. Acerca de este particular se ha discutido largamente, y aun hoy no existe completa unanimidad de opiniones, no obstante que la experiencia de muchos años y de casi todos los países, parece darlo como resuelto en determinado sentido.

Los términos en que de antiguo viene planteado el problema se reducen á preguntar si la primera enseñanza es un servicio nacional ó municipal, y si es el Estado nacional ó el Municipio quien debe proveer á su sostenimiento, satisfaciendo el uno ó el otro, de sus peculiares recursos, los gastos que ese servicio origine.

Mientras que unos entienden que siendo la cultura elemental asunto que interesa á la nación entera, como base que es de su bienestar y progresos morales y materiales, el Poder central debe atender á su sostenimiento; para otros (los más) son los pueblos los llamados á costear las escuelas, puesto que ellos son los que primera é inmediatamente recogen los frutos de la enseñanza que en ésta reciben las

nuevas generaciones y aun los adultos. Se añade á esto, por otra parte, que hacer que el Tesoro nacional sufrague todas las atenciones de la primera enseñanza sería imponerle un gasto enorme, que difícilmente podría satisfacer en la medida necesaria para que resulte el país dotado de todas las instituciones escolares de que precisa, y estas instituciones sean, á su vez, atendidas con la largueza que un buen régimen escolar pide. Además, es conveniente que las escuelas sean sostenidas por las respectivas localidades, á fin de interesar á éstas en asunto que tan de cerca les atañe, que la vigilen, atiendan y fomenten con el celo con que cada cual cultiva aquello que paga de su propio peculio y para provecho propio. Por último, se objeta á esta solución, que muchos Municipios, ora porque son demasiado pobres para sufragar en las debidas condiciones los gastos escolares, ora porque merced á su ignorancia y á pasiones de bajo vuelo, no pueden ó no quieren hacerlo, ó lo hacen mal, están incapacitados para satisfacer por sí las atenciones escolares, tal como es obligado y necesario que lo hagan. Fácilmente se comprende que estas objeciones, fundadas, sin duda, en la experiencia, y á las que sin salirse de la realidad no puede negarse el valor que entrañan, no son suficientes en modo alguno para negar el carácter local que tienen las obligaciones escolares.

Tomando en cuenta las razones que acaban de apuntarse y afirmando siempre ese carácter, se ha acudido en todas partes, con el intento de obviar los inconvenientes señalados, al medio de hacer que el Estado auxilie con subvenciones á los Municipios pobres, ayude á muchos en la construcción de edificios para escuelas ó en otros menesteres de las mismas. Y allí donde la inercia y desafecto respecto de ellas es muy general, se ha recurrido también, como ha sucedido en España, por ejemplo, al expediente de poner á los Municipios en curatela, considerándolos como menores, encargándose el Estado de satisfacer directamente las atenciones escolares, cobrando su importe de los Municipios; esto sin perjuicio de los auxilios de los fondos nacionales á que antes se ha aludido y de los gastos que se imponen á las provincias (aumentos graduales de sueldo á los maestros, sostenimiento de las Escuelas Normales y la inspección provincial, etc.), respecto de los cuales suele seguirse el mismo procedimiento que hemos indicado se sigue con los Municipios á propósito de las escuelas primarias.

Todo esto lo verá confirmado el lector en las páginas que siguen, así respecto de España como de algunos países extranjeros.

172. Empecemos por España. Toda nuestra legislación de primera enseñanza se halla informada del principio de que el sostenimiento de las escuelas es obligación municipal.

En el plan de estudios de 16 de Febrero de 1825, se dice que se consideran como fondos de dotación para las escuelas las consignaciones hechas sobre propios y arbitrios ú otros cualesquiera fondos públicos, aumentándose donde fuera menester. El plan de 21 de Julio de 1838 y la Real orden de 1.° de Enero de 1839, dictada para su ejecución, impusieron á los pueblos la obligación de sostener las escuelas públicas de niños y de niñas. En el Real decreto de 23 de Septiembre de 1847 se consignó que la dotación de los maestros se compusiera de los productos de obras pías, fundaciones ú otros recursos destinados á instrucción primaria y de consignaciones sobre el presupuesto municipal, que debía incluir de oficio el Jefe político (Gobernador), como gasto obligatorio si los Ayuntamientos dejaban de hacerlo. Por último, en la ley de 9 de Septiembre de 1857, se dispone lo siguiente:

«Art. 97. Son escuelas públicas de primera enseñanza las que se sostienen en todo ó en parte con fondos públicos, obras pías ú otras fundaciones destinadas al efecto.

Estas escuelas estarán á cargo de los respectivos pueblos, que incluirán en sus presupuestos municipales, como gasto obligatorio, la cantidad necesaria para atender á ellas, teniendo en su abono los productos de las referidas fundaciones.

Todos los años, sin embargo, se consignará en el Presupuesto general del Estado la cantidad de 1.000.000 de reales, por lo menos, para auxiliar á los pueblos que no puedan costear por sí solos los gastos de

la primera enseñanza. El Gobierno dictará, oído el Consejo de Instrucción pública, las disposiciones convenientes para la equitativa distribución de estos fondos».

Para el debido cumplimiento de este artículo se dictaron varias disposiciones, entre ellas, y como la primera, la Real orden de 29 de Noviembre de 1858, prohibiendo la aprobación de ningún puesupuesto municipal si no contiene, como uno de los gastos obligatorios, las cantidades necesarias para el sostenimiento de la escuela ó escuelas que correspondan al pueblo (1).

Tal es la doctrina legal respecto de la materia que nos ocupa, y lo que ha prevalecido aun después del Decreto de 26 de Octubre de 1901, por cuya virtud se llevaron las atenciones escolares al presupuesto del Estado, no obstante lo cual se sigue considerando como obligación municipal el sostenimiento de las escuelas primarias, y como funcionarios municipales á sus maestros: ese mismo Real decreto lo declara así terminamente en su art. 30. Para ponerlo en claro se han dictado varias Reales órdenes por los Ministerios de Instrucción pública, Hacienda y Gobernación, posteriormente á la publicación de dicho Real decreto, que vino á variar radicalmente el sistema de pago de las atenciones

(1) Se dice en dos de las disposiciones de esta Real orden:

«1.ª Estando dispuesto por la ley de 9 de Septiembre de 1857 el sostenimiento de las escuelas de primera enseñanza por los pueblos, no será aprobado ningún presupuesto municipal donde no se incluyan como gasto obligatorio la dotación del maestro ó maestros de ambos sexos, al tenor, cuando menos, de la ley y con arreglo al censo de población, con el aumento de una cuarta parte más para el material de escuelas, y el de la suma convenida por indemnización de retribuciones en su caso. Las recomposiciones del edificio, ó bien el alquiler donde no fuese de propiedad del pueblo, figurarán como gasto separado. Para el cómputo de la cuarta parte con destino al material no se tomará en cuenta más que el sueldo fijo de los maestros, sin incluir las retribuciones de los niños pudientes.

»3.ª A la aprobación de todo presupuesto municipal precederá necesariamente el informe de conformidad de la Junta provincial de Instrucción pública sobre las cantidades señaladas para el personal y material y para el edificio, como igualmente sobre los ingresos á realizar por producto de fundaciones ú obras pías, y subvenciones á cargo de fondos provinciales ó generales».

escolares, y á poner remedio á un estado de cosas verdaderamente bochornoso para la nación.

173. En efecto; era ya insostenible la situación creada por la manera irregular con que los Ayuntamientos satisfacían sus haberes á los maestros y el material de las escuelas; habían creado una deuda enorme á costa de los pobres maestros, en su mayoría sumidos por ello en espantable miseria, y dedicados no más que á clamar contra su situación y á proponer y pedir medios de mejorarla. Con ello nada ganaban las escuelas y por ende la educación nacional. La opinión pública excitaba de continuo al Gobierno para que pusiese remedio al estado de cosas tan vergonzoso para el país, creado por la penuria, la incultura y la mala voluntad de los Municipios; y en efecto, el Gobierno no dejó de preocuparse del asunto, dando disposiciones y más disposiciones para ver de poner coto á situación tan lamentable. Para ello tenía una disposición legal en que apoyarse, que es la que ha servido de base á las diversas reformas y contrarreformas dictadas respecto de la manera de satisfacer las atenciones escolares, ó, más bien, «de pagar á los maestros», hasta el Real decreto de 1901 recordado en el número anterior. En la ley de 1857, preveyéndose, sin duda, lo que había de ocurrir y pensando en dar al Gobierno medios de hacer frente al mal que se presumía, se introdujo el siguiente artículo:

«Art. 198. El Gobierno adoptará cuantos medios estén á su alcance para asegurar á los maestros el puntual pago de sus dotaciones; pudiendo, cuando fuere necesario, establecer en las capitales de provincia la recaudación y distribución de los fondos consignados para este objeto y para el material de escuelas, á fin de que los pagos se hagan con la debida regularidad y exactitud».

Como á pesar de varias disposiciones dictadas á raíz de publicarse dicha ley, el pago de las atenciones escolares no presentaba buen aspecto, pues los Ayuntamientos lo hacían cada vez peor, el Gobierno, para precaverse contra lo que veía venir y tener estudiado el remedió, dictó en 30 de Noviembre de 1858 una Real orden por la que, fundándose

en el artículo copiado, dispuso que por vía de ensayo se plantease la centralización de fondos de la primera enseñanza en las provincias de Avila, Badajoz, Córdoba, Lugo, Segovia y Tarragona.

El ensayo no dió los mejores resultados, por lo que no se persistió en él. Pero como el pago de las atenciones escolares empeoraba de día en día, visible y hasta escandalosamente, los Gobiernos no cesaron de ensayar nuevos métodos respecto del modo de verificarlo. Sería larga y ya sin objeto la exposición de las diferentes disposiciones legales que se dieron al efecto de asegurar la regularidad y exactitud de ese pago. Se creó en cada provincia una Caja especial, en la que se centralizaron los haberes de los maestros, que los percibían mediante habilitados elegidos por los de cada partido judicial (1). Esta disposición fué completada con otras que tendían á darle mayor eficacia, no obstante lo cual el mal que trataban de remediar seguía en aumento, el clamoreo contra él era cada vez mayor, y la situación de los maestros, y, por ende, de las escuelas, más precaria y alarmante. En esta situación, no hablándose más que de la *cuestión batallona*, de la *vergüenza nacional* que resultaba de semejante estado de cosas, el Gobierno se decidió en el año 1900 á dar una nueva organización al régimen económico escolar, á cuyo efecto dictó, con fecha 21 de Julio, un Real decreto, cuyos dos primeros artículos dicen como sigue:

(1) Esta reforma se estableció por Real decreto fecha 15 de Junio de 1882, año fecundo en mejoras para la enseñanza, merced á la buena voluntad del Ministro Sr. Albareda y á las felices iniciativas del Director de Instrucción pública Sr. Riaño, y al Jefe de la Sección, luego Inspector general, D. Santos M.ª Robledo. A este último se debe principalmente la reforma de que tratamos, por cierto muy bien meditada, que con sus disposiciones complementarias fué la base de todos los sistemas de pagos decretados hasta 1900, y sin duda alguna lo mejor que se ha legislado respecto del particular; y hubiera dado los frutos apetecidos si leyes posteriores no hubieran entorpecido su natural desenvolvimiento. Es, pues, de justicia dedicar este recuerdo al firmante y los inspiradores del citado Decreto y sus disposiciones complementarias.

«Artículo 1.º Las obligaciones de personal y material de las escuelas públicas de instrucción primaria tendrán, como hasta aquí, carácter municipal; pero en lo sucesivo el pago de las mismas correrá á cargo del Estado, previo ingreso en las arcas del Tesoro de los fondos necesarios de aquella procedencia.

Art. 2.º Constituyen recursos para el pago de las atenciones de cada Ayuntamiento: *A*) Los recargos municipales sobre la contribución territorial é industrial que tengan establecidos. *B*) Los intereses de inscripciones intransferibles y los de los depósitos por la tercera parte del 80 por 100 de sus bienes de propios. *C*) El producto de los aprovechamientos forestales concedidos al pueblo; y *D*) cualquiera otra renta ó recargo municipal que tenga carácter general, dando preferencia á los que se obtengan por arrendamiento».

Pero tampoco con este Decreto se obtuvo el resultado que se buscaba; la situación del Magisterio primario continuó, poco más ó menos, siendo la que era antes de expedirlo. El inciso del artículo primero, por el que la Hacienda abonaría las atenciones escolares, *previo el ingreso* en sus arcas de los fondos destinados en cada Municipio á dicho objeto; la libertad que se dejó á los Ayuntamientos de hacer directamente el pago; la prescripción de que éste se hiciera por trimestres (en vez de por meses, como el Magisterio anhelaba) y otros preceptos que complicaban demasiado el nuevo sistema, malograron los buenos propósitos del Gobierno, y si no empeoraron la situación, la dejaron tan mal parada como estaba antes. El Gobierno comprendió, como la opinión había manifestado ya, que esa era la última carta que jugaba, y que ya no había más camino que seguir, sino llevar las atenciones escolares al presupuesto del Estado y que éste las satisficiese directamente: en este sentido estaba formada la opinión, se había pronunciado la Asamblea de Maestros reunida en Madrid por Agosto de 1901, y no había más remedio que resolver el problema.

174. Apremiado por las circunstancias, instado por todo el Magisterio y ganoso de dar al asunto una solución radical y definitiva (no era ya ocasión de intentar nuevos paliativos para hacer desaparecer el borrón representado por la deuda á los maestros y la irregularidad ya crónica

de los pagos escolares), el Sr. Conde de Romanones, Ministro á la sazón de Instrucción pública y Bellas Artes, sostuvo ante el Consejo de Ministros, con tanta energía como tesón, la necesidad de abordar el problema en los términos que pedían la opinión pública y el Magisterio en masa (salvo contadas excepciones, que por interés personal opinaron en contrario y ya están convencidas de la bondad del sistema). Consecuencia de la aptitud resuelta y patriótica de dicho Ministro, fué que el Consejo le autorizase para someter á la firma del Rey el memorable Decreto de 26 de Octubre de 1901, que por la importancia que á este respecto tiene, por las novedades que ha introducido en la organización de las escuelas y por su buena orientación pedagógica, hemos citado varias veces en éste y el anterior volumen y es obligado transcribir á continuación, puesto que á la hora presente (1905) se halla vigente y representa un gran adelanto en materia de organización escolar. Helo aquí, pues:

EXPOSICIÓN

SEÑORA: Entre las reformas de la enseñanza que he tenido la honra de someter á la aprobación de V. M., pudo ser la primera la que en el presente proyecto de Decreto se establece. Antes de que la confianza de V. M. me hubiese traído á este Ministerio, era ya en mí preocupación gravísima la de la forma en que pudieran los Poderes públicos resolver el arduo problema de la educación nacional, del cual es fundamento inquebrantable la primera enseñanza.

Desde que llegué á este Ministerio, las demandas justísimas de los educadores de la infancia avivaron mi deseo de terminar con las dificultades que se oponían constantemente al adelantamiento de la cultura patria. Pidióseme en muchas ocasiones como gracia lo que yo siempre tuve por justicia: ¡á tal extremo había llegado el abatimiento de los maestros, desesperanzados, y la desidiosa incuria de los organismos municipales, á los que correspondía el cumplimiento de tan sagradas obligaciones! Si la reforma hubo de sufrir larga demora, ésta obedeció á la causa de asegurar para su implantación las mayores garantías de éxito con un maduro examen de sus principios y una detallada investigación de los medios necesarios para su realización práctica.

Tan trascendental era este problema, que para ser resuelto juzgo conveniente el Ministro que suscribe abrir una amplia información que

suministrase los datos precisos respecto á la verdadera situación del Magisterio acerca del cobro de sus haberes, acerca de los efectos de anteriores disposiciones legislativas y de las aspiraciones que el mismo Magisterio sustenta para el mejoramiento de su condición actual, indisolublemente unido al progreso de la enseñanza, conforme el general sentir de cuantos piensan, aleccionados por la experiencia, que la escuela es en todas las naciones cultas la fuente de su prosperidad social.

Aquella información tuvo, entre otras ventajas, una incalculable. Las reclamaciones que continuamente llegaban á este Ministerio antes de aquella fecha adolecían todas de un carácter y sentido particularistas, que no eran ciertamente los más adecuados para que el Ministro pudiese formar opinión indubitable sobre tan diversas é irregulares peticiones, contenidas unas en los términos patéticos de la queja por los infortunios de la clase desvalida, y extremadas otras con agresiva violencia de expresión por la rebeldía de los desheredados de nuestra sociedad. Coincidían únicamente en la natural lamentación de los males comunes; pero el carácter diverso de cada una, y más que esto, el aspecto contradictorio de las soluciones propuestas, no permitían adoptar una disposición revestida de la uniformidad imprescindible á los principios que deben informar el espíritu de toda legislación.

Antes de ahora ha hecho constar solemnemente el Ministro que suscribe el resultado satisfactorio de aquella información. Fué ésta un llamamiento á todos cuantos en España están interesados por la situación del Magisterio, y la respuesta fué unánime en la afirmación de que el único sistema de pagos que podía mejorar definitivamente la condición social de tan benemérita clase, asegurando á un mismo tiempo sus medios de subsistencia y su dignidad profesional, era la incorporación al presupuesto del Estado de las obligaciones de primera enseñanza. Era éste el último de los puntos de que constaba el Cuestionario publicado, y no tan sólo hubo de manifestarse en él sin discrepancia tan resuelta opinión, sino que al referirse á cada uno de los otros puntos del interrogatorio, los informantes adelantaban ya su opinión de que todos cuantos problemas se formulasen con relación á la primera enseñanza tenían en el pago por el Estado su natural fundamento. Solicitábase en el Cuestionario la indicación de las reformas que pudieran producirse para simplificar el procedimiento de dicho sistema, y las únicas reformas de que algunos lo consideraban susceptible no eran sino una indirecta transición al pago por el Estado. Al preguntar si al Magisterio sería más conveniente el pago mensual ó el pago trimestral, todos los informantes opinaron que para efectuar el pago por mensualidades, que á los maestros era convenientísimo, era menester que precediese la incorporación á los presupuestos generales del Estado de las obligaciones de enseñanza. Y así, con respecto á todas las cuestiones planteadas,

igual en lo relativo á la persona de los maestros que en lo relativo á la vida de las escuelas, aquello que el voto unánime de cuantos acudieron á la información juzgaba precedente indispensable de toda reforma provechosa, era que el Estado se encargase de pagar á los maestros. Nunca se ha podido manifestar una corriente de opinión tan avasalladora como la que con aquella información se produjo. Desde el dictamen de los Rectores de las Universidades hasta el de los más humildes maestros de las más apartadas aldeas; desde las declaraciones de los periódicos profesionales, dedicados á la defensa de los intereses del Magisterio, hasta las declaraciones de los diarios de gran circulación, que en sus columnas recogen la opinión poderosísima de numerosas gentes, todos los medios por los que puede exteriorizarse una dirección social bien determinada, llegaron al Ministerio de Instrucción pública, encomendando al Ministro que suscribe la obligación inexcusable de acabar definitivamente con la ignominiosa situación del Magisterio en España.

Á realizar tan noble intento aspira, en el límite de lo posible, el proyecto de Decreto hoy sometido á la aprobación de V. M. Cambio tan radical y transformación tan profunda de la primera enseñanza no podían ni debían ser realizados vagamente, sin que al encargarse el Estado de tan preferentes atenciones decidiese de las condiciones de su inversión, conforme al nuevo régimen de lo fundamental en la instrucción pública.

Hacíase precisa una completa reorganización de la primera enseñanza, y de ello tratan las disposiciones contenidas en el presente proyecto de Decreto.

Es la principal de estas disposiciones la de que el Estado satisfaga las obligaciones de primera enseñanza. La base de esta disposición es la fijeza de los ingresos, único medio de asegurar la regularización en los pagos. Establece también este Decreto la división de la primera enseñanza pública en los tres grados, de párvulos, elemental y superior, división no propuesta arbitrariamente, sino impuesta con carácter necesario por los períodos á que debe corresponder en la vida la educación é instrucción de la infancia.

Otra reforma, en modo alguno desatendible, es la que se refiere á ampliar el contenido de las materias de estudio de la instrucción primaria. No son, ni pueden ser, los programas de la primera enseñanza idénticos hoy á los establecidos en tiempo remoto. El desenvolvimiento científico de nuestra época ha hecho necesario agregar á los estudios antes adoptados, otros, cuya incorporación á los ejercicios escolares han adquirido condición propiamente pedagógica, mediante la fijación de los programas para la primera enseñanza, en la que hoy se aspira á lo que se ha denominado la instrucción integral, como la que más cumplidamente satisface las necesidades de la vida, coincidiendo en

este punto los principios filosóficos de los pedagogos más eminentes con las prácticas que por acierto instintivo han llevado á cabo muchos maestros celosos de su ministerio.

Trae esta reforma aparejada la ampliación de la edad escolar, toda vez que para que se alcance el grado de instrucción completa en la Escuela, es menester que en ésta permanezcan los alumnos mayor tiempo de aquel en que antes frecuentaban estos establecimientos de enseñanza.

Á servir de medio complementario de la instrucción escolar, mejor que á substitución de la misma (como poco fundadamente habíase determinado), es á lo que deben atender las clases de adultos, y cabe esperar que en corto plazo puedan asimismo establecerse clases dominicales que á la mujer proporcionen fáciles medios de ilustración, de los que hoy carece, y que tan útil pueden serla en todas las circunstancias de su vida y en cualquier condición social en que se encuentre.

Fíjanse en este proyecto de Decreto las bases para el procedimiento disciplinario, por cuanto eran precisos mayores medios coercitivos desde el instante en que al cumplimiento del deber profesional se allanaban grandes dificultades.

Las condiciones de ingreso y traslado experimentan también reforma, que obedece al intento de evitar en lo posible el incesante cambio de escuela por los maestros, que, sin favorecer á ellos grandemente, producía grave daño á los intereses de la enseñanza.

No se le oculta al Ministro que suscribe la conveniencia á que algún día se habrá de llegar para los Maestros y para la enseñanza, á un mismo tiempo, cuando aquéllos puedan ver aumentado su sueldo, dentro de la misma escuela que desempeñan, puesto que la estabilidad en ella del maestro se halla en relación directa con el mayor arraigo de la cultura local.

Á la realización de esta idea aspira, dentro de los límites impuestos por la realidad de las cosas, la disposición que determina la residencia en la misma escuela como consideración preferente en los concursos.

Finalmente, en el presente proyecto de Decreto se dictan reglas para establecer distintas organización y funcionamiento de las Juntas provinciales y locales, como base de disposiciones posteriores que permitan á las Provincias y á los Municipios intervenir debidamente en lo que de un modo inmediato á ellos corresponde, preparando para lo futuro los medios de que gradualmente se vayan disponiendo al ejercicio de mayores atribuciones en orden á la primera enseñanza, conforme á los principios descentralizadores de esta importantísima función social, sometida hoy, forzosamente, á la acción tutelar del Estado.

No son éstos los únicos problemas que se hallan planteados sobre la primera enseñanza. Otras cuestiones, derivadas de la fundamental, que es la del pago al Magisterio por el Estado, exigen detenido estudio para su acertada resolución. Impónese la necesidad de una nueva cla-

sificación de escuelas y de una nueva escala legal de sueldos, reformas de las cuales necesariamante se derivan otras de no menor trascendencia para las escuelas y para los maestros. Requieren estas cuestiones particular examen, y por tal motivo se estatuye por el presente proyecto de Decreto la formación de una Ponencia, en la que todos los intereses de la enseñanza tengan la debida representación, y cuyo competente dictamen dé origen á futuras disposiciones de este Ministerio, que de tal manera contará de antemano con la seguridad de acierto.

Tales son, Señora, los fundamentos de las disposioiones contenidas en esta reforma.

Con tenaz empeño procuraré eludir el riesgo de añadir una disposición más á las que, con mejor intención que acierto, fueron dictadas por mis dignos antecesores.

La interminable serie de disposiciones legislativas referentes al pago de las atenciones de primera enseñanza, si han acreditado la buena voluntad de sus autores, no han tenido eficacia bastante para remediar el lamentable estado de los maestros y de las escuelas en nuestra Patria. Harto menos difícil que una reforma decisiva, como la que el presente proyecto de Decreto intenta, hubiera sido adicionar la serie de los Decretos y Reales órdenes anteriores con parciales modificaciones que acaso pudieran determinar transitorios beneficios, pero una obligación ineludible forzábame á poner término de una vez para siempre á tan irregular como lastimosa situación.

Ofrecíame ejemplo merecedor de ser imitado la conducta de aquellos Consejeros de la Corona que, por la persistencia en determinar como única solución posible al problema de la primera enseñanza la solución que hoy se propone, según lo demuestran el Real decreto de 30 de Abril de 1886, refrendado por el Sr. Montero Ríos, y el Real decreto de 7 de Diciembre de 1888, refrendado por el Sr. Canalejas, dejaron trazada la dirección que el partido liberal había de seguir en punto al pago por el Estado de los haberes del Magisterio.

Vino á corrobar este sentir la opinión unánime de cuantos en España se hallan dedicados á tal función docente, y respondiendo á las urgentes demandas de la opinión pública, esta reforma nació al calor de una aspiración nacional, que no pudo ser desoída con censurable indiferencia, ni debe ser desatendida con punible abandono.

No incumbe al Ministro que suscribe el juicio que su propia obra haya de merecer; mas ha de serle lícito en la presente ocasión declarar con toda sinceridad que nunca ha querido cumplir mejor los deberes de su cargo, los deberes para con la Nación y los deberes para con V. M., que en la hora presente, al someter á su regia sanción el siguiente proyecto de Decreto.

Madrid, 26 de Octubre de 1901. — SEÑORA. — Á L. R. P. de V. M. *Conde de Romanones.*

REAL DECRETO

Atendiendo á las razones expuestas por el Ministro de Instrucción pública y Bellas Artes, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con lo informado por la sección primera del Consejo de Instrucción pública;

En nombre de mi augusto hijo el Rey D. Alfonso XIII, y como Reina Regente del Reino,

Vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1.° Se autoriza al Ministro de Instrucción pública y Bellas Artes para que en los presupuestos generales de su departamento, á partir del que se forme para el año 1902, incluya las partidas necesarias, conforme á las disposiciones de este Decreto, para el pago de las atenciones de personal y material de las escuelas públicas de primera enseñanza.

Art. 2.° La primera enseñanza es privada ó pública, dividiéndose esta última en tres grados: de párvulos, elemental y superior.

Art. 3.° La primera enseñanza pública comprende las materias siguientes:

Primero. Doctrina Cristiana y Nociones de Historia Sagrada.
Segundo. Lengua castellana: Lectura, Escritura y Gramática.
Tercero. Aritmética.
Cuarto. Geografía é Historia.
Quinto. Rudimentos de Derecho.
Sexto. Nociones de Geometría.
Séptimo. Ídem de Ciencias físicas, químicas y naturales.
Octavo. Ídem de Higiene y de Fisiología humana.
Noveno. Dibujo.
Décimo. Canto.
Undecimo. Trabajos manuales.
Duedécimo. Ejercicios corporales.

Art. 4.° Cada uno de los tres grados en que queda dividida esta enseñanza abrazará todas las materias indicadas, distinguiéndose únicamente por la amplitud de programa y por el carácter pedagógico y duración de sus ejercicios; y se aplicará, con las modificaciones necesarias, á la organización de las escuelas públicas y á los establecimientos de naturaleza análoga.

La distribución y extensión de las materias, dentro de cada uno de estos grados, así como la distribución y duración de las clases, serán las que fijen los reglamentos.

Art. 5.° La primera enseñanza se dará gratuitamente en las Escuelas públicas á los niños cuyos padres, tutores ó encargados no puedan pagarla; siendo obligatoria en sus grados elemental ó superior para todos los españoles.

Art. 6.° Los padres y tutores ó encargados enviarán á las escuelas

públicas, elementales ó superiores, á sus hijos ó pupilos desde la edad de seis años hasta la de doce, á no ser que justifiquen cumplidamente que les proporcionan esta clase de enseñanza en sus casas ó en establecimientos particulares, que han comenzado otras carreras superiores ó que se hallan comprendidos en las excepciones reglamentarias.

Art. 7.° Tanto en el grado elemental como en el superior, constituye obligación ineludible señalar libros de texto para la enseñanza de la Doctrina cristiana, de la Gramática y de la Lectura.

Art. 8.° La Doctrina cristiana se estudiará por el Catecismo que señalen los Prelados en sus respectivas diócesis; la Gramática, por el texto de la Real Academia Española de la Lengua, y la Lectura se ejercitará en libros que hayan sido aprobados por el Gobierno, prévio informe del Consejo de Instrucción pública.

Art. 9.° Los programas del grado elemental y superior para el estudio y examen de las materias señaladas en el art. 3.° se publicarán oportunamente por el Ministerio del ramo.

Art. 10. Los sueldos de los maestros de las escuelas públicas de primera enseñanza se satisfarán por el Estado, con cargo al presupuesto del Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes.

Excceptúanse por ahora, y hasta tanto que se celebre concierto con las Diputaciones forales de las provincias Vascongadas y Navarra, los sueldos correspondientes á los maestros de las escuelas públicas de aquellas provincias; pero la organización de estas escuelas y los nombramientos de aquéllos se ajustarán en todo á las disposiciones del presente Decreto.

Asimismo serán objeto de disposiciones especiales las escuelas sostenidas con fondos de Obras pías ú otras fundaciones análogas; las de Beneficencia provincial y municipal, y las auxiliarías de creación y sostenimiento voluntarios.

Art. 11. El material consignado en sección separada del presupuesto del Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes, consistente en la sexta parte de lo que se fija para sueldos de maestros, se invertirá y justificará en la forma que al efecto se disponga.

Art. 12. Los gastos de arrendamiento de casas-escuelas y habitaciones de los maestros, así como los de construcción y reparación de locales destinados á estos servicios, serán de la obligación de los respectivos Ayuntamientos.

Art. 13. Se conservan las escuelas que en la actualidad existen creadas, ínterin se fija por el Gobierno el número, clase y distribución de éstas en cada localidad, atendiendo á las siguientes reglas:

1.ª Censo general de población.
2.ª Censo de la población escolar de seis á doce años.
3.ª Mayores necesidades de la enseñanza.
4.ª Número de escuelas privadas.

Art. 14. Para determinar las condiciones de dicha organización y regular el ingreso, los traslados y los ascensos del profesorado en las escuelas, se agruparán éstas en clases, grados y categorías, conforme á lo que sea propuesto por una ponencia, constituída en la siguiente forma:

PRESIDENTE

El Subsecretario del Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes.

VOCALES

El Rector de la Universidad Central.
Un Consejero de Instrucción pública de la sección correspondiente.
El Director de la Escuela Normal Central de Maestros.
La Directora de la Escuela Normal Central de Maestras.
El Director del Museo Pedagógico Nacional.
Un Vocal de la Junta Central de Derechos pasivos del Magisterio.
Un Inpector provincial de primera enseñanza.
Los Secretarios de las Juntas provincial y municipal de primera enseñanza de Madrid.
Un maestro y una maestra de escuela pública de esta capital.

Art. 15. En toda escuela regida por maestro habrá una clase nocturna para adultos, excepto en aquellas localidades donde existan más de dos de estos centros de enseñanza, en cuyo caso la Junta provincial de Instrucción pública determinará el numero de clases nocturnas que han de establecerse y la forma en que los maestros han de turnar en el desempeño de esta obligación.

Art. 16. En las escuelas regidas por maestras se procurará establecer una clase dominical para adultas, con propósito análogo al de las clases de adultos determinada en el artículo anterior.

Art. 17. Además de las condiciones generales establecidas por la legislación vigente para el ejercicio de la enseñanza, los que aspiren al magisterio en las escuelas públicas necesitan:

Primero. Tener veintiún años cumplidos.
Segundo. Poseer el título correspondiente.

Art. 18. Los maestros que no cumplan con los deberes que les imponen las Leyes y Reglamentos, ó aquellos á quienes se atribuya hechos abiertamente contrarios á su buena reputación moral ó profesional, serán sujetos á expediente gubernativo, estableciéndose para su resolución posible, según la gravedad de los casos y demostrada que sea cumplidamente la falta de los culpables, las penas siguientes:

1.ª «Censura», que consiste en consignar en el expediente personal y hoja de servicios la falta cometida, y el haber sido por ella reprendido y exhortado á no reincidir.

2.ª «La traslación disciplinaria» á otra escuela de la misma clase, categoría y grado de distinta localidad. Sólo podrá imponerse cuando se considere que de ello no ha de resultar daño alguno para la enseñanza.

3.ª «La suspensión de empleo», que consiste en privar al maestro del ejercicio de sus funciones en la escuela que se halle desempeñando; no puede ser menor la suspensión de quince días, ni mayor de tres meses, y lleva consigo la privación de sueldo y la pérdida del tiempo que dure el castigo en el cómputo de años de servicios.

4.ª «La separación del cargo», la cual implica la pérdida de los derechos y ventajas concedidos á los maestros que sirven escuelas públicas por las Leyes y Reglamentos, con privación de regentar dichas escuelas durante un período de tiempo que no será menor de seis meses ni mayor de dos años.

5.ª «La interdicción escolar», que une á los efectos de la separación del cargo la pérdida de todos los derechos y de todos los beneficios que el maestro adquiere con el título. Es temporal ó perpetua; si temporal, no puede ser menor de tres años.

Art. 19. En todos los expedientes de esta clase, que serán resueltos por el Ministro de Instrucción pública y Bellas Artes, se oirá previamente al interesado, y las dos últimas penas no podrán ser impuestas si con anterioridad no ha emitido informe el Consejo del ramo.

Art. 20. La renuncia voluntaria del cargo hecha por el inculpado al incoarse ó tramitarse el expediente gubernativo, no impedirá ni interrumpirá la tramitación del mismo cuando se trate de faltas que puedan dar lugar á la aplicación de alguna de las dos últimas penas establecidas.

Art. 21. El cargo de maestro de primera enseñanza pública es compatible con el de cualquier profesión honrosa que no perjudique al cumplido desempeño de la misma, é incompatible con todo otro empleo ó destino público, excepción hecha de los de secretario de Ayuntamiento y Juzgado municipal, que serán compatibles en poblaciones de menos de 500 habitantes, previa autorización concedida por la Junta provincial, de acuerdo con el informe del Inspector.

Art. 22. Los títulos de maestro normal ó superior habilitan para desempeñar escuelas de asistencia mixta y elementales ó superiores de niños; los de maestra normal ó superior, para escuela de asistencia mixta, de párvulos y elementales ó superiores de niñas; los de maestro elemental, para escuelas de asistencia mixta ó elementales de niños, y los de maestra elemental, para escuela de asistencia mixta ó elementales de niñas y escuelas de párvulos.

Art. 23. Los nombramientos de maestros, maestras y auxiliares de escuelas públicas, ya en propiedad, ya interinamente, corresponderán: para escuelas dotadas con sueldos reguladores de 1.000 ó más

pesetas anuales, al Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes, y para las dotadas con sueldos menores de 1.000, á los Rectorados respectivos.

Art. 24. Los nombramientos de maestros, maestras y auxiliares interinos se harán dentro del término de diez días, contados desde el en que se reciba la noticia de las vacantes, que será comunicada, sin demora alguna, por las Juntas provinciales de Instrucción pública.

Art. 25. Los concursos serán de tres clases, á saber: único, de ascenso y de traslado.

El concurso único tendrá por objeto la provisión de plazas en propiedad, correspondientes á escuelas de poblaciones menores de 500 habitantes, verificándose entre aspirantes que, además del correspondiente título, reunan los requisitos que el Reglamento determine.

Art. 26. Á los concursos de ascenso y de traslado sólo tendrán derecho los maestros, maestras y auxiliares que lleven por lo menos tres años de servicios efectivos y en propiedad en la escuela ó auxiliaría desde la cual soliciten.

Art. 27. Al concurso de ascenso podrán acudir los maestros que desempeñen en propiedad escuelas ó auxiliarías dotadas con sueldo inmediato inferior al de las vacantes, y las consideraciones de preferencia para la clasificación de aspirantes serán:

Primero. Mayor tiempo de servicios en propiedad en la escuela ó auxiliaría desde la cual se solicita.

Segundo. Mayor tiempo de servicios en propiedad desde el ingreso en el Magisterio público.

Tercero. Títulos y demás méritos.

Art. 28. Al concurso de traslado podrán optar los maestros y auxiliares que disfruten igual ó mayor sueldo que el que corresponda á las vacantes, siendo circunstancias de preferencia las siguientes:

Primera. Ser maestro rehabilitado.

Segunda. Mayor tiempo de servicios en la escuela desde la cual se solicite.

Tercera. Mayor sueldo disfrutado legalmente.

Cuarta. Mayor tiempo de servicios en propiedad, contados desde el ingreso en el Magisterio público.

Quinta. Títulos y demás méritos.

Art. 29. Los maestros de las escuelas públicas de primera enseñanza disfrutarán los sueldos y emolumentos establecidos legalmente en la actualidad.

Art. 30. Los maestros y auxiliares en propiedad de las escuelas públicas, así como sus viudas y huérfanos, seguirán disfrutando los beneficios concedidos por la Ley de 16 de Julio de 1887 y los derechos pasivos especiales establecidos para sus empleados por los Municipios y las Diputaciones, sin que por virtud de este Decreto se entienda que

puede considerárseles como funcionarios del Estado para cuanto se refiera á los mencionados derechos y beneficios.

Art. 31. Las funciones de las Juntas provinciales y locales de Instrucción pública, así como la municipal de Madrid, se determirán en el Reglamento, poniéndolas en armonía con las disposiciones del presente Decreto. Á ellas pertenecerán, además de los actuales vocales, un médico que ejerza cargo público dentro de su profesión.

Art. 32. El personal administrativo de las Juntas provinciales será nombrado por el Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes, sufragando sus haberes, como hasta la fecha, las Diputaciones provinciales.

Art. 33. Los nombramientos de Secretario se harán á propuesta en terna de las referidas Juntas provinciales, previo concurso, al que pueden optar los maestros que ostenten título normal ó superior, con servicios en la Administración ó Inspección de la enseñanza pública, ó aquellos que posean el título de Licenciado en Derecho, si bien no tendrán los beneficios concedidos por la Ley del año 1895 sobre derechos pasivos, á excepción de aquellos que con anterioridad á su nombramiento de Secretario hayan desempeñado en propiedad escuelas públicas, con sujeción al descuento para el fondo de clases pasivas del Magisterio.

Dado en Palacio á veintiséis de Octubre de mil novecientos uno. — MARÍA CRISTINA. — El ministro de Instrucción pública y Bellas Artes, *Álvaro Figueroa*.

Por consecuencia de lo prescrito en los artículos 6.°, 10 y 11 del Decreto transcrito, en el Presupuesto general del Estado de 1902 se incluyó la suma de 25.229.980 pesetas y 15 céntimos para pago de las atenciones escolares, á saber: 21.024.982,51 para las de personal, y 4.204.997,64 para las de material, y un artículo que dice así:

«Las obligaciones de personal y material de Instrucción primaria que se devenguen desde 1.° de Enero de 1902, á excepción de las correspondientes á las provincias Vascongadas y Navarra, serán satisfechas por el Tesoro con cargo al presupuesto de gastos del Estado.

»Queda suprimida la facultad que hoy tienen los Ayuntamientos para establecer recargo sobre la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería.

»Se establece un recargo de 16 por 100 sobre la expresada contribución.

»La diferencia en más ó en menos para cada Ayuntamiento, entre el importe del mencionado recargo sobre su cupo de contribución de

inmuebles, cultivo y ganadería, y el importe de las obligaciones de personal y material de primera enseñanza consignado en el presupuesto municipal del corriente año, se disminuirá ó aumentará respectivamente á su cupo de consumos para el Tesoro».

De esta manera quedó solucionada la *cuestión batallona* y la primera enseñanza en un estado de normalidad que bien puede afirmarse, por lo que concierne al régimen económico, que nunca disfrutó. Á pesar de la novedad y complicaciones inherentes al sistema de contabilidad de nuestra Hacienda, no han sobrevenido dificultades que no se hayan vencido, y los maestros cobran mensualmente con puntualidad no acostumbrada para ellos, y casi á la par que los empleados del Gobierno; muchos el mismo día que los que perciben sus haberes el 1.° de cada mes, y la generalidad, aun los más distantes de las capitales de provincia, con pocos días de retraso. Y como la práctica ha señalado los inconvenientes del sistema de contabilidad, se mejora éste á diario, y el régimen implantado por el Real decreto de 26 de Octubre de 1901 é inaugurado en Enero de 1902, se arraiga, y cada día se obtendrán de él las ventajas en que sin duda se pensó al decretarlo. Con él puede decirse que ha entrado nuestra primera enseñanza en una era de mejora y progreso, no sólo por lo que concierne al pago de las atenciones escolares, sino también á otros respectos que dicen relación con la difusión de la enseñanza y la reforma de todo nuestro régimen escolar (1).

(1) El pase de las atenciones escolares al Presupuesto nacional no puede tener por única consecuencia, por más que ello sea de importancia suma, la de asegurar el pago puntual del personal y material de las escuelas, sino que debe producir otras ventajas, en las que seguramente habrán pensado los partidarios de la reforma, y sobre todo los gobernantes que la han iniciado, apoyado ó llevado á la práctica. Por de pronto, tenemos ya el aumento de sueldo á los maestros que lo tenían inferior á 500 pesetas. Y á la hora en que escribimos esto, se preparan los Presupuestos para 1906, y se habla de introducir en ellos reformas como la de aumentar los sueldos á los maestros y que éstos puedan ascender sin salir de la localidad en que se encuentren, reorganizar las Escuelas Normales y la Inspección de primera enseñanza, y otras que con más ó menos fundamento se anuncian. Y las mejoras que aquí apuntamos, incluso la de haber hecho que desaparezcan en el

175. Resuelta la cuestión en los términos que quedan dichos, veamos con qué fondos y por quién se satisfacen las diversas atenciones de la primera enseñanza.

Las relativas á las escuelas públicas corren por cuenta de los respectivos Ayuntamientos, á saber: indirectamente con cargo al recargo del 16 por 100 de que habla la ley de Presupuestos citada y mediante el Estado que las satisface por sus agentes á los habilitados, en la forma que lo hace á los funcionarios que dependen de la Administración central, las de *personal* y *material* de las escuelas públicas municipales, incluyéndose en las de personal los *sueldos fijos legales,* las *retribuciones convenidas,* los *aumentos voluntarios* concedidos antes de hacerse la ley de Presupuestos, los *premios* y las *gratificaciones* por la enseñanza de adultos. Los gastos de *arrendamientos de las casas-escuelas y habitaciones de los maestros,* así como los de *construcción y reparación* de los locales destinados á estos servicios, los pagan directamente los Ayuntamientos, que al efecto deben incluirlos en sus respectivos presupuestos.

Son gastos que gravan los presupuestos provinciales, los relativos al personal y material de las Secretarías de las Juntas de Instrucción pública, Escuelas Normales, escuelas de Beneficencia, Inspección de primera enseñanza y aumento gradual de sueldo á los maestros de la provincia. Los concernientes á las Escuelas Normales y la Inspección, los abona el Estado, reintegrándose de su importe de los fondos provinciales; los demás los satisfacen directamente

---

Magisterio los sueldos inferiores á 500 pesetas (ahora parece que se tiende á que no sean inferiores á 1.000), tienen tanta más importancia cuanto que son obra del partido conservador, que en el Parlamento y la prensa se opuso con insistencia á que pasaran al Estado las atenciones escolares; no obstante lo cual, nada ha intentado siquiera contra la reforma, y, por el contrario, la ha afirmado con la que introdujo en el Presupuesto de 1904 (la de elevar los sueldos inferiores á 500 pesetas), y las que prepara para el de 1906, que todo hace creer que son de importancia en lo tocante al aumento de Escuelas, sueldos é Inspectores, y están bastante bien orientadas, desde el punto de vista pedagógico.

las respectivas Diputaciones, que están obligadas á incluirlos en sus presupuestos (1).

Los demás gastos de primera enseñanza (auxilios para la construcción de edificios escolares, subvenciones para ampliar sus estudios en el Extranjero á Profesores y alumnos de las Escuelas Normales, gastos de personal y material de los Vocales y oficinas de la Junta Central de Derechos pasivos del Magisterio, y otros que más adelante se determinan) los satisface el Estado de los fondos generales, sin reintegrarse de ellos.

176. He aquí ahora un resumen de las partidas para pago de las atenciones de primera enseñanza que se consignan en el Presupuesto general del Estado, que rigió el año 1904 y rige en el actual de 1905:

Escuelas primarias.

	Pesetas.	
Personal	22.591.524,76	
Material	3.257.098,15	
TOTAL	25.848.622,91	(2).

(1) Según la ley de 1857, los gastos de las Escuelas Normales y de los Inspectores provinciales se satisfarán por las respectivas provincias, con cargo al presupuesto provincial. La ley de Presupuestos de 29 de Junio de 1887 encomendó su pago, á calidad de reintegro, al Estado; fué una medida de previsión, pues las Diputaciones no han mostrado, en general, el mayor celo para satisfacer esas atenciones, y no estaría de más que se hiciese lo propio respecto del aumento gradual de sueldo á los maestros, que la ley les encomienda también, y que tan mal pagan, según hemos visto en el núm. **108,** *c.*

(2) En esta partida no está incluído lo relativo á las escuelas de las provincias Vascongadas y Navarra, que abonan directamente los respectivos Municipios, según hemos visto, á tenor de lo dispuesto en el artículo 1.º del Real decreto de 26 de Octubre de 1901 y la ley de Presupuestos de 1902, y que asciende á 1.164.238,50 pesetas: 1.093.403 por personal y 70.835,50 por material; de modo que, sumando esa partida á la consignada en Presupuesto, resulta que el importe del personal y material de las escuelas primarias municipales que hay en España, asciende á 27.012.861,41 pesetas. El material se fija, por el citado Decreto de 26 de Octubre de 1901, en la sexta parte del sueldo que corresponde al maestro de la respectiva escuela; antes era la cuarta parte, por lo que no es de extrañar que, dadas las exigencias de ciertas enseñanzas, las escuelas estén pésimamente, pobremente, surtidas de material.

Inspección de primera enseñanza.

	Pesetas.
Personal (49 Inspectores á 3.000 pesetas).....	147.000
Para dietas por visitas á los mismos, á razón de 500 cada uno.....	24.500
Gastos de oficina y escritorio, á 125 ptas. cada uno.	6.125
TOTAL.....	177.625

Escuelas Normales.

Personal, incluyendo los Jardines de la Infancia, excedencias y quinquenios del Profesorado.....	1.078.241	
Material de enseñanza y oficina y alquileres.....	122.035	
TOTAL.....	1.200.276	(1).

Museo Pedagógico Nacional.

Personal.....	14.750
Material.....	7.200
Gastos de oficina.....	500
TOTAL.....	22.450

Colegio Nacional de Sordomudos y de Ciegos.

Personal.....	63.500
Material.....	246.100
Gastos de oficina.....	500
TOTAL.....	310.100

(1) Debe tenerse en cuenta, respecto de los gastos de las Escuelas Normales . 1.°, que deben ser al presente más, pues que desde que se puso en vigor el Presupuesto que rige (el de 1904), se han aumentado ó restablecido algunas y elevado la categoría de otras; 2.°, que de esos gastos debe reintegrarse de las provincias el Tesoro, y 3.°, que las Escuelas Normales producen ingresos. Por derechos de matrículas, de títulos y de los timbres y pólizas consiguientes, produjeron en el curso de 1901 á 1902, en papel de pagos al Estado, las de Maestros, 113.872,26 pesetas, y las de Maestras, 133.216,60; total para el Tesoro : 247.088,86 pesetas; y en metálico por derechos de exámenes, certificaciones, expedientes, etc., 42.636,65 las primeras, y 35.835,50 las segundas, ó sea 78.472,15 entre unas y otras. En junto, papel y metálico, produjeron ambas clases de Normales en dicho año, 325.561,55 pesetas. En otros países no se procura que produzcan, pues hasta las matrículas son gratuitas.

Junta Central de Derechos Pasivos del Magisterio.

	Pesetas.
Dietas á los Vocales.....	8.000
Sueldo de los empleados y dependientes.....	31.750
Subvención para pago de jubilaciones y pensiones.	125.000
Gastos de oficina.....	2.000
TOTAL.....	166.750

Patronato general de las Escuelas de párvulos.

Personal.....	6.500
Gastos de oficina.....	800
Subvención para las atenciones consiguientes al mismo.....	25.000
TOTAL.....	32.300

Auxilios varios.

Pensiones para estudiar en el Extranjero Profesores y alumnos de las Escuelas Normales.....	15.000	
Subvenciones á los pueblos para la construcción de edificios escolares.....	150.000	
Ídem para colonias escolares y material pedagógico.	5.000	
TOTAL.....	170.000	(1).

(1) No puede ser menos lo consignado para objeto tan importante como las construcciones escolares. La ley de 1857 preceptúa el mínimo de un millón de reales (250.000 ptas.) para auxiliar á los pueblos en esas construcciones, y el Decreto regulando el modo y condiciones de conceder estos auxilios, de 26 de Septiembre de 1904, establece que ese mínimo sea de 500.000 pesetas (V. el núm. **94**). Ambas cantidades son irrisorias tratándose de un país que tan menesteroso está de locales adecuados para Escuelas, respecto de lo que se halla España en espantosa indigencia. En cuanto á la tercera partida, ¿qué fomento puede darse á las colonias escolares ni qué adquisiciones pueden hacerse de material pedagógico con 5.000 pesetas para ambos fines? Aquí sí que encaja, no menos que en lo anterior, lo de que no hacen falta comentarios. Respecto de la partida destinada á pensiones á profesores y alumnos para ampliación de estudios en el Extranjero, en el Presupuesto se consignan 81.000 pesetas, de las que corresponden á las Normales las que decimos.

Resumen general.

	Pesetas.
Escuelas primarias, agregado lo que pagan por sí las provincias Vascongadas y Navarra	27.012.861,41 (1).
Inspección de primera enseñanza	177.625
Escuelas Normales	1.200.276
Museo Pedagógico Nacional	22.450
Colegio Nacional de Sordomudos y de Ciegos	310.100
Junta Central de Derechos Pasivos del Magisterio	166.750
Patronato general de las Escuelas de párvulos	32 300
Auxilios varios	170.000
TOTAL	29.092.362,41

Añadiendo á lo dicho los gastos que originan las Secretarías de las Juntas provinciales de Instrucción pública, el aumento gradual de sueldo, más el importe de las retribuciones no convenidas que se cobran directamente de las familias y el de los alquileres de casas-escuelas, que pagan directamente los Ayuntamientos y en 1902 ascendió á unos dos millones y medio de pesetas, y algunos otros que no figuran en el Presupuesto de que acabamos de dar el extracto, puede afirmarse que en España vienen á gastarse más de treinta y dos millones de pesetas en atenciones de primera enseñanza entre el Estado, las provincias y los Municipios. La carga mayor pesa sobre éstos, aunque el Gobierno sea quien invierta y satisfaga las correspondientes cantidades, y la menor la del Estado, es decir, lo que éste paga de sus propios recursos y sin reintegrarse en nada de los Ayuntamientos y las Diputaciones, las cuales se muestran por todas nuestras regiones muy desafectas respecto de los asuntos de primera enseñanza, y, en general, más que rehacias en satisfacer la insignificante obligación que, respecto de la primaria, les impone la ley.

(1) Téngase presente que de esta suma, sólo figura en el Presupuesto del Estado la cantidad de 25.848.622,91; la de 1.164.238,50, la satisfacen directamente, sin ingresarla en el Tesoro nacional, las Corporaciones municipales de las provincias Vascongadas y Navarra.

VI

NOTICIAS DEL RÉGIMEN ECONÓMICO ESCOLAR EN EL EXTRANJERO

177. Observaciones preliminares.—178. Datos referentes al régimen económico y presupuesto de la primera enseñanza en Alemania. — 179. Idem íd. en la República Argentina.—180. Idem íd. en Austria-Hungría.—181. Idem íd. en Bélgica.—182. Idem íd. en los Estados del Norte de Europa (Suecia, Noruega y Dinamarca).—183. Idem íd. en los Estados Unidos de América.—184. Idem idem en Francia.—185. Idem íd. en Holanda.—186. Idem íd. en Inglaterra. — 187. Idem íd. en Italia. — 188. Idem íd. en el Japón. — 189. Idem íd. en Rusia.—190. Idem íd. en Suiza.

177. No pretendemos en las páginas que siguen entrar en muchos pormenores respecto del régimen económico escolar de los diferentes países de que en ellas tratamos, sino ofrecer, en líneas generales, las bases en que descansa en cada uno ese regimen, y mediante ello poder apreciar cuál es el sentido dominante en materia de tanto interés y transcendencia tanta para las escuelas y, en términos más generales, para el progreso y la difusión de la enseñanza popular.

Porque es evidente que de la manera como sean dotadas las escuelas y del modo como se hagan efectivas sus dotaciones y por quien se apliquen, así como de la largueza con que el Estado contribuya á cubrir las atenciones escolares, depende en todas partes la prosperidad de la primera enseñanza, y que los sacrificios que por ella hacen los pueblos den los consiguientes resultados. Ejemplo de ello lo tenemos en nuestra propia casa, donde la mínima intervención que hasta hace poco ha tenido el Estado, así por la mezquindad de sus auxilios pecuniarios, como por haber dejado al arbitrio de las Municipalidades el pago directo de esas atenciones, se crease la situación bochornosa que se hallaba representada, como hemos visto en el parágrafo precedente, por la deuda de los Ayuntamientos á los maestros y respecto del material de las escuelas. Por la misma causa no es en Italia el estado de las escuelas todo lo flore-

ciente que debiera ser, dado lo que en ellas se gasta, y no obstante que las subvenciones del Estado han sido y son muy superiores á las que nuestros Gobiernos han otorgado por vía de auxilio á las escuelas.

Como se verá por las noticias que á continuación damos, lo general es que las atenciones escolares sean satisfechas en todas partes por los Municipios y las familias (contribuciones especiales ó suscripciones voluntarias, y por las retribuciones escolares) en primer término, por las Provincias ó departamentos y por el Estado. Comúnmente son los Municipios los que mayor cantidad consagran á las escuelas, y por lo regular para pagar los sueldos fijos á los maestros y frecuentemente el material y mobiliario de las mismas también. El Estado consagra los recursos destinados por él á la primera enseñanza, á auxiliar á las Municipalidades pobres en esos gastos ordinarios y en los de construcciones de edificios-escuelas, y el sostenimiento de las Normales y de la Inspección primaria, y también, en todo ó en parte, los derechos pasivos del Magisterio.

Lo que resulta como un hecho inconcuso es que en parte alguna sea una sola entidad administrativa la encargada de sufragar por sí sola los gastos de la primera enseñanza; bien entendido que al hacer esta afirmación nos referimos sólo á la pública, pues la privada, si bien en varios países recibe auxilios de esas entidades, es siempre en mediocre proporción, pues cuando no en total, en la mayor parte, al menos, se costea con sus propios recursos.

Por esto no puede decirse que las cifras que damos á continuación, aunque fuesen todo lo exactas que se quiera suponer, representan el total de sacrificios que los respectivos países se imponen para sostener la primera enseñanza; faltan en ellas las que representa la enseñanza privada, y en algunos las retribuciones que abonan los alumnos pudientes de las escuelas públicas.

He aquí ahora las noticias á que nos venimos refiriendo.

178. Alemania. — En *Prusia* los gastos de la primera enseñanza son de cuenta de los Municipios, que disponen á

este respecto su presupuesto con gran libertad. Suprimida por las leyes de 1888 y 1889, estableciendo la gratuidad, la retribución escolar que esas corporaciones exigían de los padres pudientes, el Estado abona un suplemento de sueldo á los maestros, pero no directamente á éstos, sino á las Cajas municipales ó escolares: este suplemento se eleva á 625 pesetas para el maestro principal ó único, y á 375 para los restantes. Además, el Estado sufraga otros gastos, como por ejemplo: una suma de 750 pesetas por cada petición de los maestros jubilados y sufragando los gastos de los inspectores regionales y locales, de los seminarios de maestros y las escuelas preparatorias para el ingreso en los mismos. Según los datos que tenemos á la vista, en Prusia importan los gastos de la enseñanza primaria unos 196.250.000 pesetas, de las que proceden del Estado más de 85 millones de pesetas.

En cada municipio del Reino de *Sajonia* hay una Caja escolar que administra el Ayuntamiento y con cuyos fondos se subviene á las necesidades de la enseñanza primaria de primero y segundo grado. Los recursos de esas Cajas provienen de legados y fundaciones, la retribución escolar, impuestos especiales y subvenciones del Estado. Las Cajas de que tratamos son las encargadas de pagar el personal de las escuelas, sus obras de construcción, entretenimiento y aseo de los edificios destinados á las mismas, el mobiliario escolar, la calefacción, el alumbrado, etc., de las escuelas y sus accesorios. En 1893 se elevaron en Sajonia los gastos relativos á las atenciones de primera enseñanza á 29.233.930 pesetas, de las que sufragó el Estado unos cinco millones, y con las retribuciones escolares poco más; la mayor parte, ó sea muy cerca de cuatro millones, se cubrieron por los impuestos locales y otros ingresos de los enumerados antes.

En forma análoga se cubre el presupuesto de la primera enseñanza en los demás Estados alemanes: en todos, el gasto principal pesa sobre los Municipios, á los que el Estado auxilia con importantes subvenciones, y los cuales reciben otros

recursos ó los arbitran (entre ellos las retribuciones escolares).

179. Argentina. — Las Provincias y los Municipios sufragan los gastos de la instrucción primaria y atienden á ella mediante recursos especiales que difieren de una provincia á otra (1). El Estado auxilia largamente por subvenciones que concede á las Provincias, con arreglo á su situación económica, y que varían entre el tercio y las tres cuartas partes de lo que cada una de ellas vota para la construcción de escuelas, el sueldo de los maestros y la adquisición de libros y mobiliario escolar. El Poder ejecutivo presenta anualmente al Congreso el importe de las subvenciones que deben concederse, y el Consejo de Educación se encarga de distribuirlo. El último año de que tenemos noticia se elevó la subvención nacional á unos 31.000.000 de pesetas. En las provincias, el presupuesto de Instrucción pública asciende al 20 por 100 del de gastos generales, proporción que ciertamente no alcanza en ningún otro país.

180. Austria-Hungría. — En *Austria*, el sistema económico de las escuelas es muy diferente de unas provincias á otras. Para dar idea de ese sistema, precisa formar varios grupos con estas provincias, al modo como lo hace M. Levasseur (obra citada). Los grupos son los siguientes:

1.° En una sola provincia, en Gorice-Gradisca, el gasto de las escuelas primarias está á cargo del distrito escolar.

2.° En varias otras provincias, á saber: el Tyrol, el Vorarlberg, la Moravia, la Silesia, la Galicia y la Bucovina, el gasto escolar incumbe, en primer término, á los Municipios. Sin embargo, cuando este gasto excede de las fuerzas

(1) En la provincia de Entre Ríos, los recursos fijados por la ley son: los donativos especiales; las multas; el 15 por 100 de los ingresos extraordinarios municipales; la subvención provincial; el producto de las adjudicaciones de loterías y la subvención nacional.— En la de Buenos Aires consisten esos recursos: en el 40 por 100 de las contribuciones directas; el 15 por 100 de los ingresos extraordinarios municipales; los depósitos judiciales; las suscripciones escolares; las sucesiones sin herencia; las multas; el 15 por 100 de las patentes, y el 20 por 100 de las ventas de terrenos públicos.

financieras de los Municipios — lo que es presumible cuando los impuestos comunales necesitan ser elevados en cierta medida — los Municipios tienen derecho á una subvención de la Provincia. Además, algunas de las provincias mencionadas, proveen por sí mismas á determinadas exigencias escolares, tales como ciertos aparatos de enseñanza, conferencias de los maestros, bibliotecas para los mismos, etc.

3.° En otras provincias, la Alta-Austria, el Salzburgo, la Styria, Carinthia, Carniola y la Istría, el pago de los gastos relativos á los haberes de los maestros, etc., se efectúa por la Administración provincial, mientras que los Municipios satisfacen los gastos de material.

4.° En dos provincias, la Baja-Austria y la Bohemia, los Municipios, los distritos escolares y la Caja provincial concurren á satisfacer las atenciones escolares, de suerte que los Municipios tengan á su cargo las atenciones del material; los distritos escolares, los sueldos de los maestros, y la Caja provincial abona la diferencia que exceda de cierta suma de los gastos causados á los distritos.

5.° Por último, en Dalmacia, la totalidad de los gastos de primera enseñanza corre por cuenta de la Caja provincial. Los Municipios no tienen otra obligación que la de ingresar anualmente en esta Caja la cantidad prefijada para cada niño incluído en la edad escolar.

En Trieste no rige ley alguna reciente acerca del régimen económico de la primera enseñanza; la mayor parte de los gastos son sufragados por los Municipios. Existe, sin embargo, un antiguo fondo de escuelas (*Normal* ó *Landesschulfonds*), pero sus recursos distan mucho de ser suficientes, por lo que el Estado concede anualmente un crédito especial para que los Municipios cubran todos sus gastos escolares.

En todas las provincias, las fundaciones y las obligaciones particulares en favor de las escuelas permanecen intactas. En varias existen, como en la de Trieste, fondos normales de las escuelas (*Normalschulfonds*), que se reunen al *Landesschulfonds* ó que existen separados, y que se emplean

principalmente en pagar á los maestros que, en las escuelas primarias, reemplazan provisionalmente á los maestros delegados para la inspección.

Para el pago de las pensiones concedidas á los maestros, á sus viudas ó á sus huérfanos, existe una Caja de retiros en casi todas las provincias. Estas Cajas cuentan con recursos de varias procedencias, por ejemplo, los derechos de sucesión que otras veces ingresaban en el *Normalschulfonds,* el sobrante de los fondos destinados á la compra de libros escolares, y el descuento en los haberes de los maestros, que es de un 2 por 100 del sueldo anual, y de un 10 por 100 una vez pagados, de los aumentos ó mejoras de sueldo. Los déficits de estas Cajas son abonados por el presupuesto provincial.

Los grandes Municipios (sólo Viena se halla en este caso) tienen el derecho, cuando se bastan por sí mismos para satisfacer sus atenciones escolares, de establecer una Caja especial de retiros (jubilaciones) para sus maestros. En dos provincias, Alta-Austria y Carinthia, donde no hay Cajas de este género, el servicio de pensiones está á cargo del *Landesschulfonds.* En Trieste es el Municipio el que provee á los gastos de esa índole con los recursos de su presupuesto y sin tener ninguna Caja especial. En cuanto al Tyrol, se rige todavía por los reglamentos escolares de 1805, que no reconocen pensiones sino en algunos casos excepcionales; las viudas y los huérfanos son auxiliados por los fondos de caridad destinados á los pobres; sin embargo, existen algunas fundaciones particulares que administra la provincia, destinados al alivio de los maestros ancianos.

La retribución escolar ha sido suprimida en algunas provincias, á continuación de los nuevos reglamentos, y por decisiones tomadas sucesivamente en la mayoría de las demás. Existe todavía para el conjunto de las escuelas en Bohemia, Moravia, Silesia y el Tyrol y para ciertas escuelas, en Carinthia y Vorarlberg; en esta última provincia, la retribución sólo es exigida á los niños cuyos padres no son

del país. En todas las provincias se exige la retribución en las escuelas anejas á una Normal.

El Estado contribuye á las atenciones de la primera enseñanza satisfaciendo los gastos de inspección, á los que se destinan también los fondos de los *Normalschulfonds:* el Estado paga sus propios inspectores; los *Normalschulfonds,* los que substituyen á los maestros delegados de la inspección. También corren por cuenta del Estado los gastos de la mayoría de las Escuelas Normales, las que, por lo general, sólo admiten alumnos externos; pero el Gobierno concede becas á los que son pobres, inteligentes y que se comprometen á servir seis años por lo menos en la enseñanza. Además, el Estado subviene á los gastos que originan los Cursos de perfeccionamiento para los maestros, y en algunas provincias concede una subvención á los *Normalschulfonds,* cuya administración le pertenecía antes de ahora, y hoy está á cargo de las provincias. En algunas localidades, particularmente allí donde se habla la lengua italiana, interviene el Estado con sus recursos para sostener la enseñanza del alemán. En el Tyrol concede subvenciones para mejorar la enseñanza, en atención á que en esta provincia no existe organización escolar reciente. Las subvenciones para la construcción de edificios-escuelas las otorgan algunas provincias; el Estado no facilita recursos para este objeto.

En *Hungría,* los gastos de la primera enseñanza son sufragados con fondos que proceden: de los bienes inmuebles de las escuelas; de los intereses que rinden los capitales que las mismas poseen; de las retribuciones escolares; de subvenciones del Estado; de los fondos municipales; de las subvenciones de las parroquias, y de otros ingresos. Los municipios son los que contribuyen con mayor cantidad; síguenles las parroquias y á éstas el Estado.

En 1895 importaron las atenciones escolares en Hungría 46.541.494 pesetas, de las cuales se sufragaron: 14.377.991 con fondos municipales; 10.786.635, con las subvenciones de las parroquias; 6.379.137, con las subvenciones del Estado;

6.144.291 con el producto de los inmuebles, y 4.973.053 con las retribuciones escolares; el resto se cubrió con los intereses de los capitales y otros recursos.

En 1893 importaron los haberes de los maestros 29.853.503 pesetas. Por una ley de 1875 se instituyó para los mismos, y bajo la dirección del Estado, una Caja de retiros, cuyos fondos ascendían en 1893 á 26.044.940 pesetas: los gastos de este año fueron de 1.151.329, y los ingresos de 2.655.106; superabit: 1.503.777 pesetas; los maestros contribuyen á la Caja de retiros con el 2 por 100 de sus sueldos directos.

181. Bélgica.—Cooperan á satisfacer las atenciones de primera enseñanza en este país: los Municipios, que sufragan la mayor parte; los particulares pudientes mediante las retribuciones escolares; la beneficencia pública y privada, que suministra el menor contingente; las provincias, que aportan la menor parte, y el Estado, que después de los Municipios es el que más contribuye á esos gastos.

En 1893 importó el presupuesto de primera enseñanza en Bélgica la suma de 30.263.534 pesetas, de las cuales se satisficieron: 14.675.747 por los Municipios; 11.353.776 por el Estado; 1.785.807 por las Provincias; 1.328.494 por las retribuciones escolares; 675.416 por la beneficencia, y el resto (444.294) se cubrió con los sobrantes de ejercicios anteriores y otros ingresos.

182. Estados del Norte de Europa.—El sostenimiento de la primera enseñanza está á cargo de los Municipios en *Suecia*. Pero el Estado contribuye á ella con subvenciones destinadas principalmente á sufragar los haberes de los maestros; estas subvenciones son como máximo de 1.668 pesetas para las escuelas primarias superiores; de 649 para las primarias con maestro ó maestra titulado que disfruta un sueldo completo y enseñan ocho meses al año, y de 188 á 278 para las otras categorías de maestros y maestras. Contribuye además el Estado á los gastos de la primera enseñanza, concediendo subvenciones especiales á los Municipios pobres y á la Caja de jubilaciones, y facilitando la compra del material escolar fabricándolo por sí y cediéndolo á precios reducidos á las escuelas. Por último, los gastos de las Escuelas Normales de Maestros y los de la Inspección, corren enteramente á cargo del Estado. Las Provincias satisfacen los gastos que ocasiona la preparación de los maestros para los pueblos pequeños.

En el año 1900, los gastos originados por la enseñanza primaria se elevaron á 32.244.868 pesetas. Las subvenciones del Estado para los sueldos de los maestros de escuelas primarias superiores, escuelas primarias, primarias inferiores y escuelas infantiles, ascendieron á 7.130.374 pesetas. También se concedió por el Estado una suma de 116.550 pesetas para pagos de sueldos á los maestros de las escuelas de perfeccionamiento.

Durante el mismo año, las subvenciones para el desenvolvimiento del trabajo manual de muchachos y muchachas, fueron de 511.940 pesetas. También concedió el Estado otra subvención de 80.650 pesetas para suplir á 306 maestros de escuelas primarias imposibilitados, por causa de enfermedad, para cumplir sus deberes.

En *Noruega* se sigue un sistema parecido al de Suecia, ó sea, el del pago de lo principal del presupuesto por las localidades y subvenciones del Estado: en 1893 contribuían las Cajas municipales rurales con el 73 por 100 del importe total de la primera enseñanza y el Estado con el 27.

Lo mismo cabe decir de *Dinamarca*. Los gastos originados por la instrucción pública en la ciudad de Copenhague se votan todos los años por el Concejo municipal sobre la proposición del Consejo de Instrucción pública. En el presupuesto de 1892 se votaron 2.287.392 pesetas. Rebajando el importe de la retribución de las escuelas no gratuitas, queda un gasto de 1.948.392 pesetas.

Para todo el país los gastos ocasionados por la instrucción primaria fueron: 7.881.300 pesetas pagadas por los Municipios y 924.350 por el Estado, ó sea, en total 6.335.000 coronas, equivalentes á 8.805.650 pesetas.

En 1901 la enseñanza primaria costó de 11 á 12 millo-

nes de pesetas, de las cuales el Estado pagó próximamente dos millones y medio.

183. Estados Unidos de América. — El sostenimiento de las escuelas es de cuenta principalmente de los habitantes de las localidades, que pagan, mediante cuotas municipales, bastante más del 60 por 100 del importe total de las atenciones de primera enseñanza. Así el Gobierno federal como el de los Estados contribuyen por su parte á cubrir esas atenciones. Cuentan además las escuelas con donativos particulares de importancia, y sobre todo, con las tierras y reservas del Tesoro donadas por el Congreso federal en diversas ocasiones. De estas donaciones sólo puede disponerse de los intereses que se reparten anualmente, quedando intacto el capital, que en 1889 se elevaba á 645 millones de pesetas.

En el año 1892-1893 producía de interés ese capital una renta que excedía de 43 millones de pesetas. El importe de las cuotas municipales ascendió en dicho año á 540 millones de pesetas y el de las subvenciones del Estado á 170 millones. Las atenciones escolares satisfechas en dicho ejercicio se elevaron á 815 millones de pesetas.

Las escuelas de los Estados Unidos americanos son administradas por las Municipalidades, que tienen el derecho absoluto de reglar por sí mismas lo que consideren como más ventajoso á los intereses locales. La Legislatura de cada Estado determina las atribuciones y los poderes de las administraciones, cuyos funcionarios son elegidos por los ciudadanos y los más directamente encargados del régimen económico de las escuelas.

184. Francia. — El régimen financiero escolar ha sido completamente modificado por la ley de 17 de Julio de 1889, que es la vigente en la materia.

Según esta ley, las atenciones escolares se satisfacen: las concernientes al sueldo y ciertos suplementos ó aumentos de él del personal de las escuelas maternales, primarias, primarias superiores y normales, los del personal administrativo y de la inspección, así como los gastos de sostenimiento de los alumnos normalistas, por el Estado; las referentes á los edificios, material de enseñanza y mobiliario de las Escuelas Normales, los gastos de oficina de la Administración académica y de las delegaciones cantonales, por los Departamentos, y las relativas á los edificios, el mobiliario, la calefacción y el alumbrado de las escuelas primarias, la habitación de los maestros, los impresos y registros de las escuelas y las indemnizaciones de residencia á los maestros, por los Municipios. El Estado percibe, por vía de arbitrio, 8 céntimos de recargo sobre las cuatro contribuciones directas; esto es, los 4 céntimos de que antes disponían los Municipios y los 4 que percibían los Departamentos; con ellos provee á los gastos de unas y otras corporaciones, á las que, al efecto, concede créditos anuales á sus presupuestos á título de gastos obligatorios.

Lo gastado en Francia durante el año 1892 en primera enseñanza, ascendió á 186.306.077 pesetas, de las que 125.962.989 fueron satisfechas por el Estado y 60.343.088 por los Municipios. El Estado satisfizo: por Escuelas Normales, más de 9.200.000 pesetas; por la Inspección primaria, 2.246.000, y para los gastos ordinarios de las escuelas primarias públicas, 110 millones y medio; para los gastos obligatorios de éstas abonaron los Municipios bastante más de 40 millones, y los restantes, hasta los 60 y pico que hemos dicho, en atenciones facultativas ó no obligatorias.

185. Holanda. — El año 1897 señala un notable progreso en los gastos referentes á primera enseñanza. El importe total, que en 1889 era de 23.515.170 pesetas, en el primero de esos años ascendió á 36.842.400 pesetas, de las que 19.084.060 fueron satisfechas por los Municipios, 13.481.060, por subvenciones del Estado, y las restantes, 4 277.280 corresponden á las retribuciones escolares y de otros fondos especiales. Los Municipios gastaron en 1897 la suma de 3.160.500 pesetas en la construcción de nuevos edificios para escuelas. El Estado subvencionó las escuelas privadas con 2.115.540 pesetas, mientras que los Municipios sólo pagaron 95.610 por este concepto.

186. Inglaterra. — Los ingresos destinados á la primera enseñanza provienen de diversas fuentes y se destinan á diferentes atenciones, como los haberes de los maestros, la adquisición de libros, material científico, mobiliario, etcétera.

Al presente, esos ingresos provienen: 1.°, de las cuotas escolares, las contribuciones voluntarias, la retribución escolar, que ha disminuído notablemente desde 1892, las rentas de las fundaciones y otros recursos que constituyen los ingresos locales, y en 1894 ascendieron á 82.889.416 pesetas, y 2.°, de las subenciones del Estado, que han aumentado mucho, y que son por dos conceptos, anuales y las otorgadas en reemplazo de la retribución escolar: en dicho año importaron las primeras, 98.675.076 pesetas y 53.725.492 las segundas. El total de todos esos recursos ascendió en el expresado año á 231.290.085 pesetas, y el de los gastos escolares á 230.525.190. Es de advertir, que de las subvenciones del Estado sólo una parte representa la suma aquí consignada, pues el total de las que concedió en el citado año se eleva á la suma de 165.973.903 pesetas, de la que la mayor parte fueron para las escuelas de los *School Boards*, que, como ya sabemos, no pueden rècibir subvenciones sino á condición de que sus maestros posean el título correspondiente y respeten las creencias religiosas de los alumnos.

Los gastos de las escuelas subvencionadas son satisfechos directamente por los respectivos *School Boards,* y los de las demás por los administradores (*managers*).

187. Italia. — Los gastos de las escuelas primarias están á cargo de los Municipios, que deben pagar por sí á los maestros y suministrar el local y el mobiliario de las escuelas (1). Para auxiliarles en ello, las provincias les con-

(1) El pago directo por los Municipios de las atenciones escolares ha creado á los maestros italianos una situación tan precaria como la que tenían los maestros españoles antes de 1902; y á aquéllos peor todavía, en cuanto que además de ser pagados directamente por los Municipios, son por éstos nombrados, lo que les coloca en una relación de

ceden, pero con carácter voluntario, subvenciones; también se las concede el Estado con diversos fines, principalmente para la construcción, ampliación y reparación de los edificios escolares y para satisfacer los sueldos de los maestros en las localidades pobres. Además le autoriza la ley para hacer préstamos á los Municipios, mediante un interés normal ó reducido, para la construcción de edificios-escuelas.

Respecto de las Escuelas Normales, el Estado sufraga los gastos que origina el personal de dirección y el docente, así como el material científico. En cuanto á las atenciones relativas á los edificios, el mobiliario y las pensiones anejas á las Normales, es de cuenta de las Provincias y los Municipios atender á ellas con sus recursos. Cuando las Provincias y los Municipios se conciertan para sostener una Escuela Normal, el Estado se limita á conceder una subvención. Los Inspectores los paga el Estado.

Los gastos de la primera enseñanza ascendían hace años en Italia á unos sesenta y dos millones de pesetas, de los que más de cincuenta y cinco pesaban sobre los presupuestos municipales, y unos seis sobre el del Estado; las Provincias abonaban lo restante, que no llegaba á 300.000 pesetas.

188. Japón. — Después de 1890, los gastos de las escuelas elementales están á cargo de las localidades, y son exigidas á las familias que puedan pagarlas las retribuciones escolares. A la hora presente, el Estado japonés, es decir, el *Tesoro central,* consagra á la Instrucción pública unos quince millones y medio de pesetas, de las que por lo menos dos y medio son para la primera enseñanza. Pero el presupuesto de ésta cuenta con otros recursos (retribuciones escolares, rentas y subvenciones de las prefecturas, de las ciudades, y sobre todo de los Municipios) que hacen un

dependencia nada airosa y por todo extremo deprimente. También allá se trabaja para que el Estado se haga cargo de pagar, como en España, las atenciones escolares.

total de unos cincuenta millones de pesetas. Esto, que á primera vista parece poco, dado el adelanto del Japón y lo que gasta en otras atenciones, es mucho si se tiene en cuenta que en 1874 el presupuesto de la enseñanza primaria sólo era de ocho millones de pesetas y que la subvención del Estado ha aumentado después de ese año en un 200 por 100.

189. Rusia. — Los gastos que ocasionan las escuelas populares y, en general, la instrucción popular, dice M. Levasseur (obra citada), no son obligatorios para las Delegaciones provinciales ni para los Municipios rurales. Según el reglamento de 1861, esos Municipios pueden, en caso de necesidad y en la medida de sus recursos, establecer un impuesto municipal para sostener las escuelas y retribuir á sus maestros. Otro reglamento posterior impone á los Municipios urbanos la obligación de proveer á las necesidades de la instrucción popular. Sin embargo, son las Delegaciones provinciales y los Municipios rurales los que prestan el concurso más eficaz. Vienen en seguida las sumas facilitadas por el Tesoro, las instituciones de beneficencia y los particulares, y en último término, las retribuciones escolares. Los sacrificios que se imponen para la instrucción primaria las Delegaciones provinciales, así como las municipalidades rurales y urbanas, son los más importantes, pues además de los gastos ordinarios, suministran á las escuelas fondos para construir los edificios, que entretienen á sus expensas.

Según una estadística que tenemos á la vista, posterior á la época á que se refieren los datos suministrados por M. Levasseur, en 1898 se consagraron en el Imperio ruso á las escuelas primarias, más de 162.000.000 de pesetas, de los cuales más de 34 y $^1/_2$ suministró el Tesoro del Estado, y lo demás procedía de los fondos provinciales y municipales, de la retribución escolar, de suscripciones de sociedades y particulares y otros diversos ingresos.

190. Suiza. — Es difícil presentar el cuadro de la organización económica de la instrucción escolar de este país, la cual varía, á veces bastante, según los Cantones. La mayor parte del presupuesto escolar se satisface por los Municipios, como revelan estos datos: en 1887, importaron los gastos escolares, 18.049,250 pesetas, de las que 12.697,450 fueron satisfechas por los Municipios, y 5.351,800 por los Cantones. Á estas cantidades hay que añadir las retribuciones de los alumnos.

Debe tenerse en cuenta además que las escuelas suizas tienen recursos propios que provienen de sus bienes; según una estadística anterior á dicho año, sus inmuebles importaban, en junto los de todos los Cantones, 82.614,327 pesetas, y los capitales 50.903,044; añadiendo 4.017,226 en que se evaluaba el mobiliario, resulta que los bienes de las escuelas importaban, en 1881, la respetable suma de 137.534,597 pesetas. Lo gastado hasta este año desde el de 1871 en nuevas construcciones de edificios escolares ascendió á pesetas 24.156.915. Sabido es que Suiza se distingue por la grandeza y suntuosidad de sus casas-escuelas, de sus *palacios del pueblo*, como las llaman, enorgulleciéndose con ellas los naturales del país.

El Estado federal sólo interviene en la parte económica mediante algunas subvenciones á las escuelas técnicas; la suma que los Cantones dedican á las primarias se destinan generalmente á pagar una parte del haber de los maestros y á subvencionar á las cajas escolares de los Municipios con destino á completar esos sueldos, á cubrir los déficits y también á auxiliar las construcciones escolares.

ADVERTENCIA FINAL

Con lo expuesto en los cinco capítulos precedentes queda completo el *Tratado de organización administrativa de las escuelas y de legislación escolar comparada,* que era lo que principalmente debía comprender este tomo noveno de la Teoría y práctica de la Educación y la Enseñanza. Falta la reseña del «Estado actual de la primera enseñanza en los diversos países», que pensamos formase parte del mismo tomo, según lo ofrecido en sus primeras páginas.

El interés que tiene la *Legislación escolar comparada,* que en varios países es objeto de estudio en las Escuelas Normales (acaso lo sea también pronto en el nuestro), en cuanto que en ellas se exponen con ciertas direcciones pedagógicas los fundamentos y los medios prácticos de acción de la Organización administrativa de la primera enseñanza, nos ha hecho dar á nuestro trabajo el desenvolvimiento que habrán observado quienes hayan recorrido las páginas que comprende la segunda parte del presente volumen. Á ello ha contribuído nuestro deseo de exponer de una manera completa los principios fundamentales y los preceptos legales en que descansa nuestra legislación vigente de primera enseñanza, seguidos siempre de los similares por que se rige la administración escolar en los países que tomamos como término de comparación. Y de esto ha resultado que no dispongamos en este tomo del espacio necesario para dar á la tercera parte todo el desenvolvimiento que requiere materia tan importante, si ha de tener el carácter que nos habíamos propuesto y es de todo punto obligado en una obra de la índole de la presente.

En efecto; para reflejar bien el *estado actual de la primera enseñanza en los diversos países* (que es la materia sobre que debía versar la tercera parte de este volumen), precisa no limitarse á reunir los preceptos sobre que descansa en cada uno de aquéllos la organización administrativa de las escuelas, seguido ello de los correspondientes resultados ó datos estadísticos, como se hace, por ejemplo, en el libro, varias veces citado en las páginas precedentes, de M. Levasseur, *L' Enseignement primaire dans les pays civilicés.* Hay que hacer más. Para reflejar bien, de modo que pueda formarse un juicio aproximado á la realidad, semejante estado, es menester añadir á lo dicho el resumen de los principios que en cada nación regulan la organización pedagógica de las escuelas primarias y, penetrando en la vida interior, íntima de éstas, exponer su peculiar manera de ser en cada país, su funcionamiento y fisonomía especiales. Es obligado, además, estudiar las instituciones auxiliares, supletorias y complementarias de esas escuelas, las obras post-escolares, y, en fin, los resultados prácticos del sistema de educación elemental de cada nación, no sólo al respecto de la estadística, sino también y principalmente de la labor pedagógica que dentro de la escuela se realiza. Y esta es obra que exige más espacio del que podemos destinarle en este volumen; requiere un tomo á ella consagrado especialmente.

Así, pues, y habida consideración á que con lo hecho en el presente tomo hemos realizado nuestro propósito de dar un *Tratado de organización administrativa de las escuelas y legislación escolar comparada,* consagraremos el siguiente (último de la Teoría y práctica de la Educación y la Enseñanza) á exponer el *Estado actual de la primera enseñanza en España y el extranjero.*

ÍNDICE

Págnas.

Objeto y plan de este tomo..... 5

PARTE PRIMERA

Del Derecho en general y del administrativo en particular.

Capítulo primero.—*Del Derecho en general.*
I. Idea del Derecho y de sus elementos..... 9
II. Enciclopedia del Derecho..... 20
III. De las fuentes del Derecho..... 27

Capítulo II.—*Del Derecho administrativo.*
I. De la función administrativa en general..... 31
II. De la Administración Central y local..... 41
III. Base fundamental y fuentes del Derecho administrativo..... 51

PARTE SEGUNDA

Legislación escolar española y extranjera comparadas.

Capítulo primero.—*Nociones generales.*
I. De la Legislación en general y de la escolar en particular..... 65
II. Fundamentos legales y caracteres externos de la Legislación escolar española..... 72

Capítulo II.—*De la primera enseñanza en general.*
I. Concepto, divisiones y grados de la enseñanza primaria..... 96
II. De las materias propias de la primera enseñanza.... 103
III. De la primera enseñanza obligatoria y gratuita..... 128

Páginas.

Capítulo III.—*De las escuelas de primera enseñanza.*

I. Clasificaciones que se hacen de las escuelas y número de las que debe haber de cada clase..... 152
II.—Creación é instalación de las escuelas..... 181

Capítulo IV.—*Del Magisterio de primera enseñanza.*

I. Del Profesorado en general, y los requisitos para ejercer el Magisterio primario público..... 198
II. Del nombramiento de los maestros..... 207
III. Derechos, sueldos y emolumentos de los maestros... 222
IV. Formación de los maestros en España..... 261
V. De la formación de los maestros en el extranjero. Escuelas Normales..... 275

Capítulo V.—*Del gobierno y administración de la primera enseñanza.*

Base general..... 297
I. De la administración central de la primera enseñanza..... 298
II. De la administración local de la primera enseñanza.. 312
III. De la Inspección de la enseñanza primaria en España. 334
IV. De la Inspección escolar en el extranjero..... 346
V. Del régimen económico de la primera enseñanza en España..... 369
VI. Noticias del régimen económico escolar en el extranjero 393

Advertencia final..... 409

Errata.—En la página 392, línea 22, se dice «más de *cuarenta* y dos millones de pesetas», debiendo decirse «más de *treinta* y dos millones». Esta errata sólo se halla en algunos ejemplares, pues notada cuando empezaba á tirarse el respectivo pliego, pudo subsanarse en casi toda la tirada.