

2

LA LEGISLACIÓN SOBRE ESCUELAS DE PRIMERAS LETRAS Y SU ADMINISTRACIÓN EN NAVARRA DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XVIII

Javier Laspalas*

Universidad de Navarra

Una de las facetas menos conocidas de la historia de la escuela elemental española de la Edad Moderna es la de la política docente. Sin duda, el Estado del Antiguo Régimen se desentendió de la enseñanza primaria, y que hay que esperar al advenimiento del liberalismo para que los poderes públicos asuman sus responsabilidades en dicho terreno. En sentido estricto, pues, la política de la educación y la idea de «sistema escolar» serían dos creaciones de la Edad Contemporánea, aunque sus antecedentes inmediatos estarían en las reformas educativas llevadas a cabo por los ilustrados.

Durante el Antiguo Régimen existió, no obstante, al menos en el terreno de la enseñanza elemental, una peculiar política docente, aunque ciertamente sus características fueron muy diferentes de las de la actual. Esa «dimensión política», que es característica de la escuela elemental del Antiguo Régimen, no coincide, sin embargo, con la que habitualmente han estudiado algunos –muy pocos– historiadores, pues la atención de los estudiosos se ha centrado hasta ahora únicamente en dos aspectos muy concretos de ella: el origen y consolidación de la Hermandad de San Casiano, y las primeras

* jlaspalas@unav.es.

intervenciones directas de la monarquía española en el terreno de la enseñanza primaria.

Estos son dos aspectos interesantes, pero parciales, de la política escolar del Estado del Antiguo Régimen, que nosotros nos proponemos estudiar con un enfoque más amplio y, sobre todo, intentando no proyectar sobre la época que examinamos la idea que actualmente tenemos de cómo debe ser la intervención de los poderes públicos en la enseñanza.

Probablemente el mayor escollo que surge a la hora de estudiar este tema es la dificultad para encontrar fuentes y su dispersión. Nosotros hemos intentado superar ambos obstáculos recurriendo principalmente a los documentos de la Sección de Instrucción Pública del Archivo Municipal de Pamplona [AMP], y al fondo de procesos judiciales del Archivo General de Navarra [AGN]. En este último hemos localizado más de 70 pleitos relativos a temas de enseñanza que se dirimieron ante el Real Consejo del Reyno entre 1750 y 1800.

1. LOS TEXTOS LEGALES Y LA ESTRUCTURA DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR

Ninguna de las disposiciones sobre escuelas de primeras letras dictadas en Castilla tenía vigencia en Navarra, en la que sólo eran válidas las leyes aprobadas por las Cortes del Reyno. Éstas se interesaron muy pronto por la enseñanza de primeras letras, y en 1617 aprobaron una ley en la que se regulaban los requisitos formales a que debían ajustarse los pueblos a la hora de nombrar maestros (Novísima recopilación, 1735: 542). El contenido de dicha ley fue interpretado y confirmado en las Cortes de 1724-25-26, en las de 1743-44 y en las de 1765-66. Estas últimas interpusieron un Contrafuero contra el Virrey, que había incumplido dichas leyes (Cuadernos, 1895: 66-67, 48-49 y 4-6).

La ley más importante sobre enseñanza primaria que se aprobó en Navarra durante el Antiguo Régimen fue, sin embargo, la XLI de las Cortes de 1780-81. En ella se regularon los requisitos y la forma del examen de los maestros y maestras de primeras letras, se adoptaron medidas encaminadas a incrementar la escolarización, y se dictaron normas para la implantación de una incipiente red de escuelas de niñas (Cuadernos, 1895: 64 y ss.). Dicha ley fue complementada y corregida por la XXXVI de las Cortes de 1794-97, que desarrolla algunos de sus puntos (Cuadernos, 1895: 60-61).

Ninguno de los textos legales que hemos citado incluye un auténtico plan de estudios para las escuelas primarias. Eran en realidad los ayuntamientos quienes debían determinar las características de la enseñanza que deseaban ofrecer a sus vecinos, y eran también ellos los que gestionaban con amplia autonomía –en todos los terrenos, no sólo en el pedagógico– los establecimientos docentes.

Entre los municipios y la Corona –entre aquéllos y las Cortes en el caso de Navarra– estaban, sin embargo, los Tribunales. Tanto el Real Consejo de Castilla, como el de Navarra, tenían importantes facultades en el terreno de la enseñanza primaria¹. El Real Consejo de Navarra, en tanto que órgano supremo de la Administración de Justicia, entendía en los pleitos sobre escuelas, pero funcionaba también como una rudimentaria administración educativa con cierto grado de iniciativa propia. Su actividad en el terreno de la enseñanza primaria se volvió más intensa a partir de la aprobación de la ley XLI, como si de pronto los problemas educativos interesasen especialmente a los miembros de dicho organismo, que se hacen eco, además, de buena parte de las ideas ilustradas sobre el tema².

A continuación estudiaremos por separado la actividad que, en lo relativo a la enseñanza de primeras letras, desarrollaron las dos instituciones públicas que más se interesaron por la educación popular en Navarra durante segunda mitad del siglo XVIII: el Real Consejo del Reyno y los ayuntamientos.

2. EL REAL CONSEJO DE NAVARRA Y LA ENSEÑANZA DE PRIMERAS LETRAS

Durante la segunda mitad del siglo XVIII, época a la que pertenece la mayor parte de la documentación que hemos estudiado, la actuación del Real Consejo en relación con las escuelas elementales fue bastante variada y no tuvo nunca un carácter sistemático. El máximo organismo de la justicia y de la administración de Navarra apenas reglamentó la enseñanza primaria; ni siquiera inspeccionó periódicamente los centros docentes, función que –según la ley XLI– correspondía a los municipios (Cuadernos, 1895: 67). De hecho, como veremos, uno de los criterios básicos que orientó las medidas del Real Consejo fue el respeto a la autonomía municipal.

A partir de las sentencias y los dictámenes que el Real Consejo y sus fiscales formulan durante los procesos que estudiamos, hemos podido elaborar el siguiente cuadro, donde se enumeran y clasifican las principales líneas de actuación de dicho organismo en relación con la enseñanza de primeras letras [Cuadro 1].

¹ Navarra contaba con dos tribunales propios: el Real Consejo, que era una especie de Tribunal Supremo, y la Real Corte, que hacía las funciones de Tribunal de primera instancia.

² De los 130 procesos que hemos podido localizar en los Inventarios de la Sección de Tribunales del AGN, tan sólo 20 corresponden al periodo 1750-1780. El resto tuvieron lugar entre 1780 y 1799.

Cuadro 1. El Real Consejo de Navarra y la enseñanza elemental (1750-1800)

(Entre corchetes figura el número de procesos en los que el Real Consejo se pronuncia sobre cada tema).	
DIRECTRICES GENERALES	
<i>En tanto que tribunal de justicia, entiende en las disputas escolares de todo tipo entre:</i>	
– maestros/as municipales y ayuntamientos	[7]
– candidatos/as a ocupar plazas de maestro/a	[8]
– maestros/as particulares y ayuntamientos	[2]
– parroquias y ayuntamientos	[1]
<i>En tanto que tribunal de cuentas, concede a los municipios autorización para:</i>	
– asalar a maestros/as	[21]
– aumentar los salarios de lo/as maestros/as	[16]
– realizar otras inversiones en enseñanza	[7]
<i>En tanto que tribunal de justicia, entiende en las disputas escolares de todo tipo entre:</i>	
– maestros/as municipales y ayuntamientos	[7]
– candidatos/as a ocupar plazas de maestro/a	[8]
– maestros/as particulares y ayuntamientos	[2]
– parroquias y ayuntamientos	[1]
<i>En tanto que tribunal de cuentas, concede a los municipios autorización para:</i>	
– asalar a maestros/as	[21]
– aumentar los salarios de lo/as maestros/as	[16]
– realizar otras inversiones en enseñanza	[7]
DIRECTRICES PEDAGÓGICAS	
<i>Controla la calidad moral y la preparación profesional de los maestros y maestras:</i>	
– organiza exámenes de maestros y expide los títulos correspondientes	[5]
– obliga a los pueblos a cumplir, al nombrar maestra, con los requisitos y exámenes previstos en la ley	[15]
– inhabilita a lo/as maestros/as que han sido condenados en alguna causa criminal	[2]
<i>Impulsa el establecimiento de ordenanzas para las escuelas de niños y niñas y las aprueba</i>	[13]

Cuadro 1. El Real Consejo de Navarra y la enseñanza elemental (1750-1800) (continuación)

<i>De manera esporádica:</i>	
- rebaja los costes de matrícula que proponen algunos pueblos	[5]
- intenta garantizar el cumplimiento de las leyes en materia de escolarización obligatoria de las niñas	[3]
- fomenta la industria popular	[1]
- fomenta la instauración de premios en las escuelas	[1]
- exige la habilitación de un local para escuela	[1]

Como se ve, hemos dividido las medidas del Real Consejo en dos grandes apartados. En el primero, se recogen las decisiones que éste adopta como órgano supremo –judicial y fiscal– de la administración pública. En el segundo, reunimos los acuerdos en que se percibe una clara intención de influir directamente en la situación de la enseñanza. En el primer apartado hemos agrupado las sentencias en dos categorías: la de aquéllas en las que el Real Consejo falla sobre diversos conflictos escolares, y la de aquéllas que tienen que ver con la financiación de las escuelas.

Los conflictos que se ve obligado a solucionar el Real Consejo son de muy diverso tipo. En primer lugar, están los que enfrentan a los maestros conducidos con los municipios. En segundo lugar, tenemos los conflictos entre dos o más candidatos que pretenden hacerse con una misma plaza de maestro. El Real Consejo suele actuar en ambos casos como una especie de tribunal administrativo: se preocupa sobre todo de garantizar el *cumplimiento de los contratos* que los municipios firman con los maestros³, y juzga también con frecuencia sobre la *validez formal* de dichos contratos y del proceso de nombramiento de los maestros⁴. Salvo excepciones [CARCAR (1784) y ANDOSILLA (1786)], los tribunales no entran en el fondo de la cuestión –qué maestro es el más preparado– sino que respetan la decisión de los municipios siempre que no existan irregularidades. Si tales irregularidades son graves, el tribunal no sólo anula los contratos o los acuerdos municipales, sino que además incoa una causa criminal contra los responsables de ellos [MURCHANTE (1751) y ARTAZU (1797)].

³ Al aprobar las ordenanzas de VALTIERRA (1784) el tribunal exige para el despido del maestro o de la maestra la existencia de «justas causas», así como «la noticia y aprobación» del Real Consejo.

⁴ Los requisitos que el Real Consejo impone para que el nombramiento de un maestro sea válido podrían resumirse así: que se convocara, en la forma acostumbrada, con aviso *ante diem* y expresión del fin, a todas las personas que legítimamente tienen derecho a elegir al maestro; que los convocados procediesen a votar con «la debida detención» (meditación) e «indiferencia» (imparcialidad) a quien creían había de ser nombrado; y que se eligiese maestro al candidato que más votos obtuviera [ERASUN (1790), ZUBIETA (1790) y ARTAZU (1797)].

El Real Consejo ni siquiera se pronuncia en favor de la continuidad en sus puestos de aquellos maestros que han cumplido con sus obligaciones mientras fueron contratados por los municipios, de tal manera que los ayuntamientos tienen absoluta libertad para despedirlos, sin ninguna compensación, una vez finalizados esos contratos, aunque hayan servido fielmente al pueblo durante muchos años.

Mucho menos frecuentes que los dos tipos de conflicto anteriores son los que se producen entre las parroquias y los municipios, y entre éstos últimos y algún maestro particular. A la actitud del Real Consejo respecto de los maestros particulares nos referiremos más adelante. En los pocos casos en los que se producen disputas entre las parroquias y los ayuntamientos, la actitud del Real Consejo es confusa y contradictoria, hasta tal punto que en cierta ocasión [MAÑERU (1765)] el fiscal emite un dictamen totalmente opuesto al de los jueces que dictan sentencia. Sin embargo, en uno de los procesos⁵ se advierte una cierta tendencia a desvincular las escuelas de primeras letras de las autoridades eclesiásticas en lo relativo al nombramiento de maestros y al establecimiento de la capacitación profesional de éstos, sin discutir, por lo demás, el derecho de la Iglesia a la inspección y examen en materia de fe y costumbres.

En tanto que organismo censor de las cuentas municipales, al Real Consejo le corresponde, en primer lugar, autorizar la contratación de maestros por parte de los municipios. A la hora de hacerlo sigue criterios puramente fiscales –la cuantía del salario que se propone, el estado financiero del municipio o la validez formal del auto municipal por el que se aprueba el salario–, pero impone a veces condiciones de otro tipo a las que nos referiremos más adelante. Salvo en los casos en que el salario propuesto por el pueblo excede lo previsto por la ley⁶, el Real Consejo aprueba la cantidad solicitada.

Cuando de lo que se trata es de autorizar una subida en el salario del maestro, el Real Consejo exige que se apruebe un auto municipal en el que consten claramente la cuantía y la procedencia del salario anterior y del nuevo, y pide también un informe del depositario del pueblo sobre el estado de las rentas de éste. La mayoría de los aumentos de salario, que –salvo en dos casos [CORELLA (1795) y MIRANDA DE ARGÁ (1799)]– son propuestos de mutuo acuerdo por los maestros y los municipios, son aprobados⁷. A la hora

⁵ Cuando el Real Consejo aprueba unas ordenanzas escolares de CAPARROSO (1786), el fiscal propone –aunque su solicitud no es aceptada por el Real Consejo– la anulación de un artículo de dichas ordenanzas por considerar «no ser necesaria la intervención que por él se da al vicario de la parroquial de la expuesta villa, al paso que puede producir inconvenientes».

⁶ La ley XLI establecía un salario máximo para las maestras de 20 ducados, y que para aumentar los salarios de éstas sería preceptiva la autorización del Real Consejo [Cuadernos, 1895: 67].

⁷ En concreto, 8 son aprobados sin modificaciones y 3 con una rebaja. Se rechazan 2 peticiones y el Real Consejo no se pronuncia en 3 casos.

de autorizar obras y gastos extraordinarios en las escuelas, el tribunal procede de modo similar, y se muestra en general favorable a lo que solicitan los municipios.

Hasta el momento nos hemos referido tan sólo a la labor del Real Consejo en lo que toca a los aspectos judiciales y financieros de la política docente. Hemos de referirnos ahora a su acción en el terreno específicamente pedagógico, que se centró sobre todo en dos cuestiones. La primera de ellas es el control de la preparación de los maestros y de las maestras.

En Navarra, a diferencia de lo sucedido en otros lugares de España, no existió ninguna asociación gremial de maestros, pero, al menos desde 1631, tal vez por influencia de las leyes castellanas, el Real Consejo del Reyno organizó exámenes para obtener el título de maestro. Nada sabemos sobre el cómo y el porqué se establecieron estos exámenes. Tan sólo contamos con el testimonio de uno de los maestros municipales de Pamplona, que en el citado año declara ser el primer «maestro aprobado» de Navarra⁸.

La ley XLI de las Cortes 1780-81 confirmó esta costumbre y estableció un sistema de exámenes muy parecido al que existía en Castilla desde finales del siglo XVI, y que había sido modificado substancialmente por la Real Provisión de 1771 (Luzuriaga, 1915). En concreto, la ley XLI exigía que el aspirante a maestro superase tres pruebas diferentes: una sobre doctrina cristiana, ante el examinador de la diócesis; otra relativa a la limpieza de sangre y otras cualidades relacionadas con ella, que debía acreditar mediante información de la justicia; y una tercera, de pericia en el arte de leer, escribir y contar. En los pueblos más pequeños, cuyas rentas no alcanzaban para contratar un maestro aprobado, se permitía enseñar con la simple aprobación del párroco. En la ley XLI se encargaba además expresamente al Real Consejo que, oyendo a la Diputación del Reyno, estableciera la forma del examen y de los títulos de maestro (Cuadernos, 1895: 66 y 69).

Se trata de uno de los añadidos que introduce el Virrey. Un añadido conflictivo, puesto que uno de los fiscales del Real Consejo interpuso en 1782 un pleito contra la Diputación del Reyno para que cumpliera con lo establecido por la ley en dicho terreno. Ante la actitud pasiva de este organismo, que contestó que no se le ocurría qué «prevenir», fue el propio Real Consejo quien redactó un modelo de título para los maestros⁹. Estamos, sin duda, ante un conflicto originado por la política centralizadora de la Corona, similar al que tuvo lugar cuando las Cortes se opusieron sin éxito en 1780 a una decisión del Virrey por la que se hacían extensivos a los maestros navarros los privilegios de que gozaban sus colegas en Castilla (Cuadernos, 1895: 69).

⁸ AMP, Instr. P., leg. 3, n.º 1.

⁹ Cfr. AGN, Tribunales, Real Consejo, Arrastia, Sentenciados, Fajo 2.º, 1785, n.º 5.

Antes de ser nombradas por los municipios, las maestras debían someterse también, según lo dispuesto en la ley XLI, a dos exámenes: uno de doctrina cristiana ante el párroco del pueblo en el que iban a enseñar, y otro de labores ante una mujer «de confianza y satisfacción» del ayuntamiento que las contrataba. Además, debían presentar información, refrendada por el párroco y la justicia del lugar donde residían, sobre su vida y costumbres. Los exámenes no estaban centralizados en el Real Consejo –como en el caso de los maestros– sino que los ejecutaban los propios ayuntamientos (Cuadernos, 1895: 66). Por eso, una de las principales preocupaciones del tribunal, cuando autorizaba a los pueblos a asalariar maestras, era comprobar que se había cumplido con la ley a la hora de examinarlas. En este punto los jueces eran incluso más exigentes que la propia ley, ya que reclamaban con mucha frecuencia un examen sobre lectura y escritura –ante una maestra examinada– que no estaba previsto en aquélla. Por último, en lo que se refiere a la preparación de los maestros, hay que señalar que el Real Consejo ordenaba el cese en la enseñanza de los maestros a los que se les había probado algún delito [CASCANTE (1778) y CORTES (1786)].

El segundo grupo de medidas del Real Consejo en el terreno estrictamente pedagógico tiene que ver con el establecimiento de ordenanzas escolares en los pueblos. Aunque no existía ninguna ley del Reyno que les obligase a hacerlo, el Real Consejo ordena a doce localidades que formen ordenanzas para sus escuelas. Se trata siempre de pueblos que piden permiso para asalariar a su primera maestra. Salvo en el caso de CASCANTE (1784), el Real Consejo manda que se elaboren ordenanzas tan sólo para las escuelas de niñas¹⁰, pero sólo 5 de los 12 municipios que debían elaborarlas las remiten: el resto no contestan, salvo AOIZ (1786), que responde que no sabe cómo formularlas. El Real Consejo no adopta, sin embargo, medidas para hacer cumplir las sentencias que ha dictado.

Cuando los municipios cumplen con las órdenes recibidas y someten las ordenanzas a la consideración del Real Consejo, son casi siempre aprobadas en su integridad, aunque a veces se introducen leves modificaciones o añadidos. Al aprobarlas, el Real Consejo no busca tanto determinar las características de la enseñanza –pues, como hemos dicho, apenas introduce modificaciones– como insistir en la necesidad de que los ayuntamientos velen por la buena marcha de sus escuelas. Esta idea se expresa así en una de la sentencias:

«Para la buena marcha de la escuela de niñas y cumplido efecto de los importantes fines a que se dirige la citada ley» –la ley XLI–

¹⁰ En otro caso, es el propio municipio [PERALTA (1799)] el que establece ordenanzas, tanto para las escuelas de niños como para las de niñas, aunque el Real Consejo pide tan sólo ordenanzas para las de niñas. Por su parte, la ciudad de CORELLA (1799) remite las ordenanzas de sus escuelas municipales, sin petición previa del tribunal, para que sean aprobadas.

«se manda que los del regimiento formen las ordenanzas más conducentes y oportunas, meditando el asunto en repetidas juntas y sesiones con toda madurez y reflexión, teniendo presentes los capítulos y decretos de la misma, con las demás circunstancias que convengan a su más útil adelantamiento, y las presenten a Nuestro Consejo para su confirmación, dando cuenta de los progresos que con el tiempo se adviertan, e informando de lo que puede convenir para que se consigan mayores adelantamientos en lo sucesivo» [ALLO (1782)].

De modo esporádico el Real Consejo se interesa también por el fomento de la escolarización de las niñas [AZAGRA (1786), LARRAGA (1798) y MIRANDA DE ARGA (1799)]¹¹, impone moderación en los costes de matrícula [CASCANTE (1785), ETAYO (1787), PUEYO (1767) y ARRONIZ (1783)] y la existencia de un local estable destinado a escuela [PERALTA (1782)]; o se ocupa del fomento de la industria popular¹² y de la instauración de premios para los alumnos más distinguidos de cada escuela¹³, preocupaciones, las dos últimas, característicamente ilustradas.

* * * * *

Una vez descrita la política docente del Real Consejo de Navarra, hemos de añadir algo más sobre su alcance y su importancia. En primer lugar, está la cuestión de la importancia *cuantitativa* de la intervención del Real Consejo en la enseñanza elemental: en qué proporción de las decisiones políticas y administrativas sobre enseñanza primaria intervenían –directa o indirectamente– los tribunales navarros; o lo que es lo mismo: en qué medida gestionaban éstos las escuelas de primeras letras.

Salvo en el caso de los títulos de maestro, terreno en el que –como ya se advirtió– éste desplegó una gran actividad, no parece que el control que el

¹¹ En concreto se exige a los dos últimos pueblos que informen cada cuatro meses sobre el número niñas que asisten a la escuela. El tercero de los pueblos no cumple con lo mandado, mientras que el segundo remite tan sólo una vez el informe.

¹² «En atención a las ventajas y grandes utilidades resultantes de hilar a torno, y ser punto de pulicía tan importante y recomendado por la Industria Popular», se le encarga a la maestra que va a ser nombrada «se instruya con la posible brevedad a perfección en ese ejercicio, y lo enseñe a las niñas concurrentes a la escuela, para cuyo logro puede la villa de Cárcar y su depositario interventor, comprar el torno y demás necesario, supliendo su importe del de propios y rentas, llevando cuenta y razón, y procurando en ello la mayor economía» [CARCAR (1784)].

¹³ En una circular remitida a todos los municipios del Reyno por el Real Consejo se dice que sería conveniente, «con proporción a las rentas de propios, arbitrios y vecinales que cada pueblo tiene, se excitase la aplicación de los niños con la promesa de algún premio, o al que se aventajase a los demás en habilidad, que es el medio que han aprovechado para el mismo fin las Sociedades Económicas de Amigos del País de estos Reinos, con efectos favorables que ha hecho ver la experiencia» [MURCHANTE (1785)].

Real Consejo ejercía sobre las escuelas fuese demasiado importante. Tan sólo hemos conseguido localizar 130 procesos judiciales sobre asuntos de enseñanza, la mayor parte, además, del periodo 1780-1799. Si tenemos en cuenta que, según el Censo de Godoy, había en Navarra unas 300 escuelas de niños y unas 50 de niñas (Censo, 1801), habremos de concluir forzosamente que la mayor parte de ellas funcionaban sin consultar al Real Consejo. La relación del resto de las escuelas –las que se vieron involucradas en procesos– con dicho tribunal fue además esporádica –uno, dos, a lo sumo tres contactos–, y, lo que es aún más grave, muchos ayuntamientos incumplían abiertamente las sentencias judiciales.

Las escuelas estaban, pues, en manos de la administración local, y la intervención del Real Consejo –sin ser irrelevante– era escasa y resultaba, además, bastante asistemática. Por otro lado, en la actividad del Real Consejo en relación con las escuelas de primeras letras primaba el control puramente formal de las decisiones municipales sobre la determinación del contenido –del aspecto material– de esas decisiones. Esta actitud puede explicarse recurriendo a dos hipótesis complementarias la una de la otra: el Real Consejo no tenía capacidad real para controlar todas las escuelas primarias del Reyno, pero, además, seguramente consideraba que la gestión de dichas escuelas era en lo fundamental un asunto de incumbencia municipal.

Nos encontramos con un modo de ver las cosas característico del Antiguo Régimen y muy alejado de las concepciones del Estado contemporáneo. Siguen siendo los municipios los que se hacen cargo de las escuelas y las gobiernan, y, aunque la administración central comienza a intervenir en la enseñanza primaria, lo hace tímidamente, de un modo asistemático e incluso contradictorio. No se advierte la presencia de principios o de medidas políticas que podamos tomar como antecedente de la idea de *instrucción pública* que, pocos años más tarde, va a imponer el liberalismo, y que en el Viejo Reyno cristalizará en la creación de la Junta Superior de Educación, y en la elaboración, por parte de ésta, del *Plan y Reglamento para las Escuelas de Primeras Letras de Navarra* de 1831 (Berruezo Albéniz, 1986).

3. CONTROL GREMIAL Y MUNICIPAL DE LA ENSEÑANZA DE PRIMERAS LETRAS

En este apartado vamos a estudiar la actitud de los ayuntamientos navarros hacia la enseñanza de primeras letras. Ellos, como ya hemos señalado, eran los auténticos gestores de dicha enseñanza. Sin embargo, a los propios maestros les correspondía también un importante papel en el control de las escuelas de primeras letras, a pesar de que en Navarra no estaban organizados corporativamente. En la práctica, pues, los intereses y las preocupaciones –a veces demasiado apremiantes– de los profesionales de la enseñanza primaria se mezclaban –aparentemente sin dar lugar a conflictos– con los del poder local.

Nuestra exposición se dividirá en tres epígrafes: en primer lugar, nos referiremos al tipo de administración que los ayuntamientos aplicaban a las escuelas elementales; en segundo lugar, centraremos nuestra atención en el proceso de selección y nombramiento de los maestros; y, por último, nos ocuparemos del monopolio de la enseñanza de primeras letras, derecho del que solían gozar los maestros municipales.

* * * * *

Dado el carácter descentralizado del sistema escolar del Antiguo Régimen, hay que suponer la existencia de notables diferencias entre una localidad y otra. Aquí nos interesaremos, sobre todo, por los cambios que, a lo largo del tiempo, se produjeron en el control que los municipios ejercían sobre las escuelas primarias.

El modelo más elemental –y también el más antiguo– de gestión municipal en el terreno de la enseñanza primaria era aquél en el que el municipio se limitaba a firmar un contrato con el maestro del pueblo en el cual se estipulaban las obligaciones y las contraprestaciones de cada parte. A ese contrato se le llamaba *conducción*, y no era exclusivo de los maestros. Se firmaban compromisos parecidos con otros empleados municipales: médicos, boticarios, veterinarios...

Aunque hemos podido comprobar que se firmaban ya conducciones de maestros en Navarra durante la segunda mitad del siglo XVI, la primera ley que se refiere a ellas fue aprobada en 1617 (Novísima recopilación, 1735: 542). A continuación intentaremos resumir, lo más breve y claramente posible, los principios básicos, no escritos en parte alguna, sino deducidos de los hechos, que regían las conducciones de maestros:

1. Los regimientos tenían absoluta libertad para contratar maestros, siempre que respetasen los contratos vigentes, y siempre que dichos maestros estuviesen examinados. De la misma libertad puede decirse que disfrutaban los maestros para concertarse con los municipios. Normalmente, una vez establecida la primera conducción, ésta se renovaba con facilidad si ambas partes cumplían las cláusulas.
2. En las conducciones, los regidores y el maestro llegaban a un acuerdo sobre una serie de asuntos variable. Las cláusulas más frecuentes eran las que se referían a la duración del compromiso, al sueldo que el maestro recibiría del ayuntamiento o de alguna fundación, al estipendio que deberían pagar los padres de los alumnos, a la gratuidad de la enseñanza para los niños pobres, al horario y calendario escolar, a la asistencia regular del maestro a la escuela, a las ausencias que podía realizar y al modo de autorizarlas, a la asistencia del maestro –junto con los niños– a actos religiosos, y a los tipos de enseñanza que, de modo genérico, se comprometía a impartir el maestro.

3. Era muy frecuente, o incluso se daba por sobrentendida, una cláusula que concedía al maestro el monopolio de la enseñanza de primeras letras en la localidad de la que era maestro municipal. El regimiento se comprometía a vigilar para que ningún otro maestro hiciese la competencia al que había nombrado.
4. En las poblaciones más grandes, cuyas escuelas aspiraban a ocupar más maestros de los necesarios, se seguía seguramente un sistema de oposiciones.

Las *conducciones* de maestros solían complementarse a veces con un sistema de inspección municipal que consistía en comisionar periódicamente a algún regidor para que visitase las escuelas. Ahora bien, como se puede comprobar por las cláusulas habituales de los contratos, que ya hemos citado, el control a que estuvieron sometidos los maestros por parte del poder municipal debió ser –salvo excepciones– administrativo más que pedagógico, y bastante indirecto, por lo que los docentes gozaron de una gran autonomía a la hora de enseñar.

Con las reformas que, a partir de 1780, introdujeron las Cortes y el Real Consejo en las escuelas de primeras letras se pretendió incrementar la intervención que los municipios tenían en la enseñanza. El artículo XXII de la Ley XLI concedía, por ejemplo, al llamado *superintendente de escuelas* «facultad para visitar las enseñanzas siempre que le pareciere, y corregir las faltas, y excesos que advirtiere» (Cuadernos, 1895: 67). Hemos visto también que esta cuestión preocupó especialmente al Real Consejo, que obligó a algunos pueblos a establecer ordenanzas para sus escuelas. No parece, sin embargo, que estas nuevas ideas, característicamente ilustradas, penetrasen con fuerza en la mayoría de los pueblos. Basta ojear las ordenanzas que éstos preparan para comprobar que, muchas veces, siguen siendo contratos muy similares a los que se establecían en las conducciones de maestros, eso sí, bastante más extensos. Se regulan en ellos, sobre todo, los aspectos administrativos de la enseñanza y, aunque en algunos casos se amplían notablemente las prescripciones relativas a la educación moral y religiosa, todo lo relacionado con la metodología didáctica y la organización de las clases queda muy en segundo plano. Todo sucede como si los pueblos siguieran la máxima que en 1792 formulaban los regidores de Carcastillo: «Aun cuando el gobierno interior» de la escuela «está encomendado al maestro, existen ordenanzas para lo moral y político» (Fuentes, 1948: 72). Por supuesto, hay excepciones, y a ellas nos vamos referir a continuación, pero se producen a final de siglo, y sólo en los núcleos de población más importantes.

El caso más llamativo es el del ayuntamiento de Pamplona, que ya en 1735 aprobó unas ordenanzas para sus escuelas de primeras letras. Tales ordenanzas se centraban, sobre todo, en lo relativo a la doctrina cristiana y la formación moral de los alumnos, así como en el calendario escolar, pero ape-

nas decían nada sobre los contenidos y metodología de enseñanza¹⁴. De la poca observancia en que estaban dichas ordenanzas da cuenta el hecho de que en 1765 los maestros municipales se permitieron dirigir a la ciudad un escrito en el que se explicaba por qué las cumplían sólo en parte, sin que el ayuntamiento hiciese otra cosa que recordar a sus maestros que tenían la obligación de acudir con sus alumnos a las procesiones en las que participaba la corporación¹⁵.

En 1789 la Junta de Estudios y Escuelas de la ciudad –que afirma en varias ocasiones que los maestros incumplían las ordenanzas– decidió reformarlas. Sin embargo, a pesar de las modificaciones introducidas, el enfoque siguió siendo el mismo: apenas se dictaron normas relativas a las materias instructivas –lectura, escritura y cálculo– y a la metodología de enseñanza¹⁶. Hay que esperar a finales de siglo para que el máximo organismo de la administración escolar pamplonesa decida intervenir en ese terreno¹⁷.

La voluntad municipal de reglamentar los aspectos puramente instructivos de la enseñanza de primeras letras queda patente también, en la misma época, en el contrato que la ciudad firma con las Madres Beatas para que abran una escuela de niñas. Aunque no se establecen normas concretas sobre el tipo de enseñanza que han de impartir las religiosas, éstas aceptan una cláusula por la que se comprometen a «sujetarse al método y ordenanzas concernientes a el mejor y más cabal desempeño de la enseñanza que quiera darles la ciudad, modificándolas, reformándolas o alterándolas según lo que dicte la experiencia y lo acrediten las circunstancias de los tiempos, lo cual quedará pendiente de las facultades que se reserva la misma ciudad»¹⁸.

La misma creación de la Junta de Estudios y Escuelas en 1781 pone también de manifiesto la creciente intervención del municipio en las cuestiones de enseñanza. Dicha Junta estaba compuesta en un principio por dos de los regidores y por dos eclesiásticos y dos vecinos de la ciudad. Los cuatro últimos eran miembros vitalicios de la Junta, mientras que los dos primeros se renovaban cada año cuando eran sustituidos los miembros del ayuntamiento.

¹⁴ Cfr. AMP, Actas, n.º 32, pp. 191-5. Algunos artículos de estas ordenanzas pasaron a formar parte de las de PERALTA (1782).

¹⁵ Cfr. AMP, leg. 3, n.º 8.

¹⁶ Cfr. AMP, Instr. P., leg. 1, Libro de Actas de la Junta de Estudios y Escuelas, f. 9 ss.

¹⁷ Se establecen entonces una serie de obligaciones para los maestros principales o de escritura y cálculo [*Ibidem*, sesión del 4-I-1799] y para los de lectores [*Ibidem*, sesión del 29-III-1799]

¹⁸ AMP, Instr. P., leg. 1, Libro de Actas de la Junta de Estudios y Escuelas, f. 31. Cuando en 1791 se redactó un borrador de contrato con los Escolapios para que fundasen un colegio en Pamplona, la ciudad había obrado de modo muy distinto. Tan sólo se hizo constar en él que el ayuntamiento, como patrono único del colegio, gozaría de los honores y prerrogativas correspondientes [cfr. AMP, Consultas, n.º 55, 13-VII-1791].

La primera Junta celebró únicamente la sesión constitutiva. En 1788 se nombró otra que introdujo algunas reformas en las escuelas de la ciudad. Fueron, sin embargo, los miembros de la tercera, nombrada en 1798, los que reformaron por completo la enseñanza primaria. Esta Junta estaba compuesta por nueve miembros: tres regidores, cuatro eclesiásticos y dos vecinos, todos residentes en la ciudad. La presencia en las sucesivas juntas de destacados miembros de la nobleza, del clero y de la sociedad local en general, es una prueba del interés que sentían las elites por los temas educativos. En sus planteamientos pedagógicos se acusa, además, una gran influencia de las ideas ilustradas.

Una política similar a la del ayuntamiento de Pamplona adoptó en 1798 el de Estella cuando elaboró unas ordenanzas para las escuelas de la ciudad. En ellas se detallan algunos aspectos concretos del quehacer de los maestros, aunque con menos precisión que en el caso de Pamplona. El deseo del ayuntamiento de intervenir en todos los aspectos de la enseñanza de primeras letras queda, sin embargo, de manifiesto en la octava ordenanza, según la cual los maestros habían «de estar sujetos a practicar cuanto se les ordenare por la ciudad y el superintendente, sea en cuanto a método como lo demás que pueda tener alguna relación con la enseñanza de los niños» [ESTELLA (1798)].

Otro municipio que reformó sus escuelas siguiendo directrices claramente ilustradas fue Corella. El mérito de la reforma no corresponde, como en el caso de Pamplona, a un organismo, sino a una persona: Tomás Virto de Vera. Este abogado, que llegó a ocupar cargos de importancia en el Real Consejo de Navarra, es un típico ilustrado español empeñado en la reforma y extensión de la enseñanza elemental. En los informes y ordenanzas escolares que elabora siendo regidor, padre de huérfanos o superintendente de escuelas de Corella, demuestra, además, ser un buen conocedor de las últimas novedades y publicaciones sobre enseñanza primaria. En todas sus actuaciones al frente de la enseñanza corellana se percibe también una clara conciencia del papel esencial que corresponde al poder local en el desarrollo y mejora de la instrucción primaria. Las normas que Virto de Vera elabora para las escuelas afectan a todas las facetas de la enseñanza de primeras letras, y son –junto con algunos textos aprobados por la Junta de Escuelas de Pamplona– el testimonio más acabado que hemos podido hallar de las reformas que, en la época ilustrada, se introdujeron en las escuelas de primeras letras navarras.

Ahora bien, la presencia de estas interesantes iniciativas de reforma no debe ocultar el hecho de que la mayor parte de los municipios seguían gestionando sus escuelas según el antiguo modelo de las conducciones de maestros. En este terreno, como en tantos otros, se produjeron en la segunda mitad del siglo XVIII importantes cambios cualitativos, puesto que apareció un nuevo modelo de administración escolar, pero no un cambio radical, puesto que las reformas afectaron tan sólo a unas pocas localidades. La expli-

cación de este hecho nos la proporciona la misma Junta de Estudios de Pamplona que, en un informe que remite al Real Consejo en 1803, afirma que la uniformidad en los métodos de enseñanza no puede:

«verificarse sin que ocurran graves inconvenientes, ya que no son iguales las circunstancias de todas las poblaciones del Reyno, y ya también porque su propia experiencia les está enseñando que es conveniente dejar que, en cuanto a ese punto de enseñanza, se descubra la industria, inteligencia y aplicación de los mismos maestros, a quienes sus propios conocimientos y los inventos y adelantamientos que diariamente se anuncian en su profesión, les dictarán aquellos medios que sean adaptables para el aprovechamiento de los discípulos, y por eso tal vez los tres estados de este Reyno se contentaron únicamente con insinuar la extensión de la enseñanza en las escuelas públicas en sus respectivas clases, sin determinar método alguno fixo e individual, y gobernándose la Junta por estos principios ha omitido y omite darlo a las escuelas de esta ciudad, y con acuerdo de la misma tiene prescriptas solamente ciertas máximas y reglas generales, conformes al espíritu de la Ley, con las que, y las celosas visitas que hacen mensualmente y alternativamente sus individuos para enterarse del estado de las escuelas, su adelantamiento, y de todo cuanto tiene relación con ellas, consigue todos los progresos posibles en tan importante objeto, los que podrán lograr también las demás repúblicas del Reyno en que haya proporción de establecer iguales juntas. Aunque es cierto contribuye mucho al buen orden y disciplina de las escuelas la Junta que oportunísimamente erigió la ciudad, desde luego se echa de ver son pocos los pueblos de fuera de ella en que puedan formarse, mas no por eso debe dejar de haberlas en los que se encuentran sujetos que tengan la adhesión e inclinación particular, con las demás prendas que se requieren para que sean útiles y se consiga el intento a que se dirigen»¹⁹.

Como se ve, la Junta sigue siendo, a pesar de todo, partidaria de conceder una importante autonomía a los maestros en la dirección de las escuelas. Al mismo tiempo, cree que en muy pocos pueblos se ha emprendido un seria reforma de la enseñanza primaria, y señala la causa: no hay personas capaces de guiar tal reforma, pues no se cuenta con alcaldes capaces de idearla, ni con maestros preparados para ejecutarla.

¹⁹ Cfr. AMP, Instr. P., leg. 4. El mismo Tomás Virto de Vera, reformador de las escuelas de Corella, declara al final de las ordenanzas que redacta: «es imposible y aun perjudicial el querer reducir a ordenanzas fijas las menudencias y mecanismos de la enseñanza de primeras letras. Lo único que se puede hacer es tirar algunos rasgos que sirvan de gobierno al superintendente y maestro para dirigir sus operaciones» [CORELLA (1799)].

Elección del personal docente: las «oposiciones» de maestros

¿Cómo elegían los ayuntamientos a los maestros? Desde el punto de vista formal los sistemas de nombramiento de maestros podrían agruparse en dos categorías: en la primera entrarían aquellos pueblos en los que la elección del maestro dependía exclusivamente del poder municipal; de la segunda formarían parte las localidades en que era necesaria la intervención de otro organismo: la parroquia o los representantes de alguna fundación. En ambos casos, sin embargo, el criterio a la hora de escoger a los que habían de elegir al maestro era el mismo: tenían derecho a hacerlo –y a dictarle normas sobre la enseñanza que debía impartir– quienes le pagaban, o los representantes de éstos. Puesto que casi todas las escuelas eran financiadas en exclusiva por los ayuntamientos, eran éstos los que nombraban a la mayor parte de los maestros.

Cuando la elección del maestro era de competencia municipal, había dos posibilidades: o bien eran los órganos representativos de los vecinos –el ayuntamiento o la veintena– los que decidían sobre el particular, o bien la elección se llevaba a cabo en concejo. Hemos conseguido recoger información sobre el modo de elegir al maestro en 36 localidades. En 19 pueblos son el ayuntamiento o la veintena los que nombran al maestro, mientras que en 14 la elección se realiza en concejo. Sólo en dos localidades interviene la parroquia en la elección de maestro, y en otra el concejo elige al maestro y el ayuntamiento a la maestra.

Las localidades en las que el ayuntamiento elige a los maestros son casi siempre villas importantes de la ribera y la zona media de Navarra, donde la gestión directa de los asuntos municipales por parte de los interesados se hacía inviable por el elevado número de habitantes, mientras que cuando se convoca concejo se trata, en general, de pueblos pequeños en los que, por el reducido número de vecinos, la participación directa de éstos resultaba eficaz. El número de personas que asiste a los concejos oscila habitualmente entre los 20 y los 40 vecinos, con algunas excepciones [ARRONIZ (1777): 96 vecinos; AZAGRA (1771): 100 vecinos]. En cualquier caso, queda patente el vigor de la institución municipal y el interés que despiertan entre los vecinos las cuestiones relativas a la enseñanza.

A la hora de nombrar maestro existían también grandes diferencias entre las localidades más importantes, que –por la superior cuantía de los salarios que ofrecían y por acoger a un mayor número de niños potencialmente escolarizables–, no tenían dificultades para encontrar más de un candidato a ocupar sus escuelas, y los pueblos pequeños, que tenían que conformarse con el primer candidato que les ofreciese sus servicios, cuando no se veían obligados a tentar al maestro de alguna localidad vecina.

Este hecho daba lugar a dos procedimientos diferentes de nombramiento de maestros. Si los municipios esperaban que hubiera más de un candidato para cubrir una vacante escolar, solían convocar –previo anuncio de las con-

diciones generales del puesto— una oposición o un concurso de méritos antes de firmar la *conducción* con el maestro que resultase elegido. Si no esperaban tal cosa, pasaban directamente a negociar con el maestro las condiciones de contratación.

Aunque no tenían ninguna obligación de elegir a sus maestros mediante convocatoria pública, los ayuntamientos de las localidades más importantes adoptaban a veces ese sistema, sin duda con la esperanza de poder elegir así entre candidatos más cualificados. No nos ha sido posible averiguar qué proporción de los ayuntamientos cubrían por oposición las vacantes de sus escuelas. Creemos, sin embargo, que ése era un sistema al que recurrían muy pocos municipios, y que casi nunca lo hacían de un modo sistemático, sino que para unos nombramientos se convocaba oposiciones y para otros no. Un caso paradigmático es el de la misma capital del Reino.

Aunque en Pamplona se celebraban oposiciones de maestros ya a finales del siglo XVI²⁰, desde mediados del siglo XVII se dejó de nombrar a los maestros municipales por ese sistema, y el ayuntamiento empezó a cubrir las vacantes en sus escuelas con familiares de los maestros que se jubilaban, o con los candidatos que éstos recomendaban²¹. Entre 1650 y 1800 se convocaron tan sólo dos oposiciones —una en 1713 y otra en 1799—²², y aunque se hicieron públicas dos vacantes de maestro —una en 1735 y otra en 1777—, fueron elegidos respectivamente, y sin concurso público, el yerno y el ayudante del anterior maestro.

Si en la principal localidad navarra se seguía un procedimiento tan irregular a la hora de nombrar maestros, resulta difícil creer que el resto de los municipios convocasen oposiciones para contratarlos. Ni siquiera parece probable que se hiciesen públicas las vacantes de las escuelas, ni que para cubrirlas hubiese otra cosa que contactos informales, que culminaban con la firma de la *conducción*, previa votación del ayuntamiento o del concejo.

Cuando los ayuntamientos decidían nombrar a un maestro por oposición, los trámites eran siempre los mismos. En primer lugar, se enviaban edictos a las ciudades o a las villas más importantes de los alrededores. En estos edic-

²⁰ AMP, Actas, libro 3, f. 212. III, 9. En 1614, los maestros municipales declaran que se les habían dado sus plazas por «competencia» hacía 26 años, es decir en 1588. Cfr. AMP, Actas, n.º 1, f. 13, 59 y 64.

²¹ Cfr. AMP, Instr. P., leg. 3, n.º 8. Por ejemplo, miembros de cuatro generaciones diferentes de una misma familia sirvieron consecutivamente como maestros de la ciudad por espacio de 121 años. La razones por las que se les nombró fueron de tipo humanitario: garantizar el sustento del anterior maestro o de su mujer.

²² Cfr. AMP, Actas, n.º 27, 21-VII-1713 y n.º 61, 12-I-1799 y AMP, Instr. P., leg. 4. A partir de entonces parecen haberse convocado oposiciones con regularidad; en concreto en los años 1805, 1814 y 1821.

tos se hacía constar las condiciones del contrato que se ofrecía, los plazos en que los aspirantes debían remitir sus solicitudes, y la fecha y el modo en que tendría lugar la oposición. Ésta consistía esencialmente en un examen que habían de sufrir los candidatos ante un perito elegido por el municipio, que solía ser el anterior maestro, un colega de algún pueblo cercano o, más excepcionalmente, un padre de las Escuelas Pías. El examinador juzgaba a los pretendientes y los «graduaba» según la habilidad que demostraban. La autoridad municipal, que era la que, en última instancia, escogía al maestro, se dejaba guiar por el veredicto del «censor» de la oposición. Algunos municipios seguían un sistema intermedio entre la oposición y los contactos informales con el maestro: anunciaban públicamente las vacantes de escuelas y los plazos de presentación de solicitudes, pero escogían, sin examen previo, al candidato que consideraban más idóneo.

El hecho de que existiese en Navarra a finales del Antiguo Régimen un sistema para elegir maestros relativamente codificado –por imperfecto que fuese– prueba, en cualquier caso, que las comunidades rurales consideraban que la enseñanza de primeras letras era un servicio más de los que estaban obligados a prestar. La elección de maestro era, por eso, un asunto del que todo municipio había de ocuparse periódicamente, siguiendo, además, unas normas generales que la costumbre había establecido, y que, probablemente, eran similares a las que se aplicaban al contratar a otros funcionarios municipales.

Alcance y sentido de la exclusiva docente de los maestros «conducidos»

Vamos a referirnos a continuación a un derecho de los maestros municipales, también llamados *conducidos* o *asalariados*, que tanto los Regimientos como los tribunales reconocieron y ampararon en Navarra durante los siglos XVII y XVIII. La formulación de este derecho, según la primera ley que lo reconoció, es ésta: hecha «la elección o conducción del Maestro o Maestros que contemplare el Regimiento bastantes, é idóneos para la enseñanza de los niños, no pueda maestro otro alguno, aunque esté aprobado, y tenga título de suficiencia en forma, tener escuela en los tales pueblos, en su casa, ni en otra parte á donde concurren niños (Cuadernos, 1895: Cortes de 1724-25-26, 66-67).»

Todo indica, sin embargo, que los ayuntamientos navarros respetaron este derecho de los maestros asalariados mucho antes de que, en pleno siglo XVIII, fuese reconocido legalmente. Por ejemplo, en Pamplona los maestros municipales reclamaron en 1598 ante los tribunales²³ que se cerrasen todas las escuelas particulares de la ciudad, también llamadas extraordinarias, pero no consiguieron su objetivo. Sin embargo, una nueva demanda²⁴, inter-

²³ AGN, Tribunales, Real Consejo, Solano, Pendiente, Fajo 1.º, 1598, n.º 15.

²⁴ Archivo Diocesano de Pamplona, Sección de Procesos, Ollo, Caja 650, n.º 11.

puesta en 1614 por los maestros de la ciudad de Pamplona, en este caso ante el tribunal Diocesano, cambió radicalmente la situación administrativa de la enseñanza de primeras letras en la ciudad y, tras una prolongada causa, los maestros conducidos disfrutaron del monopolio de la enseñanza de primeras letras en 1622²⁵.

Durante los siglos XVII y XVIII continuó imponiéndose a todos los niños –no sólo en Pamplona, sino también en toda Navarra– la asistencia a la escuela del maestro del ayuntamiento, hasta que en 1794 se dio a los padres de los alumnos «absoluta libertad para poderles enseñar y instruir en sus propias casas, o privadamente en la de algún otro vecino, con tal de que» pagasen al maestro asalariado como si realmente éstos concurrieran a la escuela pública (Cuadernos, 1895: 60). De este modo, quedó autorizada, aunque bajo condiciones muy duras, la enseñanza particular, pero no la apertura de otras escuelas que las municipales.

Ahora bien, la historia *oficial* o *legal* del monopolio de la enseñanza de que gozaban los maestros conducidos ha de ser confrontada con la historia *real* de la vigencia de ese derecho. Las frecuentes reclamaciones de los maestros de las localidades más importantes –sobre todo de los de Pamplona– para que se cerrasen las escuelas privadas son una prueba de que era realmente muy difícil imponer el respeto a la exclusiva docente que se les reconocía. En esos mismos conflictos entre maestros particulares y municipales queda también patente, a veces, la inoperancia de la administración local cuando intentaba garantizar el cumplimiento de la ley, de modo especial en la capital del Reyno que, por ser la localidad más poblada, ofrecía más posibilidades de trabajo a los maestros particulares y más facilidades para escapar al control de las autoridades municipales²⁶. Además, el propio Real Consejo, e incluso el Virrey en persona, concedieron en varias ocasiones permiso para enseñar a algunos maestros particulares²⁷.

²⁵ Hay que señalar también la interposición de un nuevo pleito en 1620, que figura en los Inventarios del A.G.N. pero ha desaparecido, que muy bien pudo enfrentar a Songuet con los maestros municipales. Los regidores fueron en persona a cerrar una escuela privada en 1627 [AMP., Actas, libro 7, f. 16].

²⁶ Resulta muy significativo el caso de Basilio de Urdániz, maestro privado que mantuvo abierta escuela en Pamplona, casi ininterrumpidamente, desde 1756 hasta 1777 y que, a pesar de ello, llegó a ser maestro municipal años más tarde [cfr. AMP, Instr. P., leg. 3, n.º 8], o el de algunos conventos pamploneses, en los que parece haber funcionado con regularidad escuelas en la última década del siglo XVIII [cfr. AMP, Instr. P., leg. 1, Libro de Actas de la Junta de Estudios y Escuelas, f. 10-1 y 51-2]. Los infractores conseguían zafarse de las prohibiciones municipales porque el local en el que estaba su escuela –la ciudadela y los claustros conventuales– escapaba a la jurisdicción ordinaria, y para la ciudad resultaba muy difícil enfrentarse con las autoridades militares o religiosas.

²⁷ Así sucedió en Pamplona [cfr. AMP, Instr. P., leg. 3 n.º 11; Cuadernos, 1895: Cortes de 1765-66. Ley III], en Tudela [cfr. CORELLA (1792)] y en Tafalla [Cuadernos (1895): Cortes de 1743-44. Ley XLVIII].

* * * * *

Mucho más interesante que conocer en qué medida conseguían los maestros particulares burlar la ley es para nosotros desentrañar el sentido de la exclusiva docente que ésta concedía a los maestros conducidos, o, lo que es lo mismo, descubrir las razones por las que se había adoptado semejante medida.

Pues bien, cuando algunos ilustrados intentan cambiar el estado de cosas, una polémica similar a la que hemos señalado que tuvo lugar en Pamplona a principios del siglo XVII se produce de nuevo a finales del siglo XVIII. Así, Tomás Virto de Vera, en un informe que la ciudad de Corella remite en 1792 al Real Consejo, expone las siguientes razones en favor de la libertad para abrir escuelas:

«Que [...] para conseguir la mejor enseñanza es preciso haya buenos maestros, y que para que se logre un buen maestro es necesario tenga buena renta, pero que esto no arguye ser útil se estanze en uno solo la enseñanza.

Que a primera vista parece que reuniendo en un solo maestro el producto de todo un pueblo se aumentará la renta, pero los cálculos políticos desengañan que si el maestro es bueno no necesita exclusiva, lejos de encontrar rivales, le vendrán discípulos de fuera, como sucede con el preceptor de gramática, y si es malo, no habrá a la verdad otros maestros, porque lo prohíbe la cláusula, pero tampoco habrá discípulos, pues desengañados los padres darán a sus hijos otro destino, como sucede actualmente con algunos.

Que toda exclusión quita la emulación y el más poderoso estímulo para el fomento. Donde no hay competencia, donde se obliga a todo un pueblo a valerse precisamente de un solo sujeto, pocos adelantamientos y progresos pueden esperarse, y en vez de conseguirse el aumento de renta que como aliciente se pensaba, sólo se lograría menos concurrencia y menos dedicados a la estancada enseñanza.»

Por todo ello, Virto de Vera se manifiesta partidario de conceder a los maestros particulares la exclusiva de la enseñanza únicamente en caso de extrema necesidad, cuando concurren «críticas circunstancias», y sólo de modo temporal, porque de lo contrario se daría pie «a la indolencia y negligencia del maestro confiado en que los vecinos no pueden valerse de otro», y no habría ningún aliciente ni atractivo que hiciese progresar la enseñanza [CORELLA (1792)].

Por su parte, quienes son partidarios de que sean los maestros conducidos los únicos autorizados para enseñar, aunque reconocen que la competencia entre los docentes contribuiría a la mejora de la enseñanza, señalan que si se

autorizan los maestros particulares, dado que los salarios que pagan los municipios son insuficientes para mantener a un maestro y no hay posibilidad de aumentarlos, «brevemente se verá el público sin la conveniencia de las escuelas numerales, y con el desconsuelo de faltar a la república el principio de su felicidad»²⁸. Para ellos, la exclusiva de los maestros asalariados «no sólo no es perjudicial [...], sino que es de rigurosa necesidad, porque –siendo como es el salario que aquéllos reciben– muy corto para poder llamar la atención de maestros de las prendas necesarias [...], es muy necesario el aliciente de ser única su escuela, adonde indefectiblemente hayan de concurrir todos los que quisieran la educación y la instrucción, y de lo contrario, no podrá menos de mirar cualquiera como muy contingente su manutención, pues sólo han de librar su seguridad en la dicha corta renta situada [CORELLA (1792)].

Los adversarios de los maestros particulares también les acusan de no acoger en sus escuelas «a los hijos de los pobres, sino sólo a los pudientes conocidos por sus conveniencias», por lo que «semejantes escuelas son muy odiosas en el pueblo»²⁹, y creen, además, que la existencia de maestros particulares es una ocasión para que se introduzcan en la enseñanza «hombres en quien no se registra al parecer recomendaciones propias de maestros»³⁰, y sobre los cuales no podrían ejercer ningún tipo de inspección los municipios [CORELLA (1792)].

Poco hemos podido averiguar sobre la actitud del Real Consejo en lo que respecta a la cuestión que nos ocupa. Ya hemos señalado que, en abierta contravención de las leyes del Reyno, unos pocos maestros particulares pudieron abrir escuela a raíz de algunas sentencias del Real Consejo. En los procesos que estamos estudiando, este tribunal se pronuncia en dos ocasiones sobre el tema. En el primer caso [CORELLA (1792)], al fiscal –con el que se muestra de acuerdo el Real Consejo– le parece que «no es adaptable a las circunstancias y actual situación de dicha ciudad el permitir que se introduzcan a la enseñanza maestros voluntarios, por el conocido perjuicio que había de experimentar el conducido». En el segundo caso [CORELLA (1795)], el fiscal opina que «la felicidad de los pueblos consiste en la buena enseñanza y educación de los niños, por lo que les interesa tener buenos maestros de primeras letras, y para esto es preciso que estén competentemente dotados», pero no se pronuncia sobre si sería mejor «uno solo bueno y decentemente dotado» o más de uno. El Real Consejo, que sigue de nuevo el parecer de su fiscal, deja la cuestión en manos del propio ayuntamiento, pero incluso éste vacila. Hasta 1770 eran dos las escuelas que había en la ciudad, pero ese año se decidió asalariar un único maestro. En 1792 el ayuntamiento quiso permitir que

²⁸ AMP, Instr. P., leg. 3 n.º 8.

²⁹ AMP, Instr. P., leg. 1, Libro de Actas de la Junta de Estudios y Escuelas, f. 51.

³⁰ AMP, Instr. P., leg. 1, Libro de Actas de la Junta de Estudios y Escuelas, f. 11.

un segundo maestro enseñase, aunque sin salario municipal, a lo que, como hemos visto, se opuso el Real Consejo [CORELLA (1792)]. Sin embargo, tres años después ese segundo maestro tenía escuela abierta [CORELLA (1795)]. Sorprendentemente, a finales de siglo no había más que una escuela en la ciudad [CORELLA (1799)].

El hecho de que los mismos organismos encargados de administrar las escuelas no tuviesen criterios estables sobre la conveniencia o la inconveniencia de conceder el monopolio de la enseñanza a los maestros conducidos indica que no existía un consenso social al respecto. En efecto, para comprender a fondo la cuestión que nos ocupa, hay que relacionarla con otros conflictos de similar naturaleza característicos del sistema escolar del Antiguo Régimen, en concreto, con los que generaba la limitación del número de escuelas que, en determinadas ciudades, implantaron las Hermandades de San Casiano.

Así por ejemplo, los maestros agremiados pretendieron también impedir a lo largo de los siglos XVII y XVIII –en virtud de esa limitación, que desaparecerá a raíz de la promulgación de la Real Orden de 11 de febrero de 1804³¹– con argumentos muy parecidos a los que usaban los maestros conducidos en Navarra, tanto la actividad de los maestros particulares, como la creación de escuelas de caridad por parte de las órdenes religiosas³². La diferencia está en que la Hermandad de San Casiano es un fenómeno netamente urbano, mientras que el sistema de conducciones tiene sentido sobre todo en el mundo rural.

Ambos sistemas de control del número de escuelas tienen que ver, sin embargo, con la precaria situación financiera en la que se desenvuelve la enseñanza primaria durante el Antiguo Régimen. Las rentas con que se pagaba a los maestros en aquel tiempo eran bastante escasas, y provenían de dos instituciones sociales –los ayuntamientos y las familias– para las cuales representaba ya un notable sacrificio desprenderse de una parte de sus ingresos para sostener las escuelas. Sin embargo, esos pocos y limitados recursos bastaban, seguramente, para mantener a un número importante de maestros. Si su número hubiese aumentado de un modo brusco, dado que no podían crecer en la misma proporción las cantidades destinadas a sustentarlos, hubiese empeorado su situación económica y laboral; dicho de otro

³¹ En ella se suprimió dicha limitación atendiendo al «derecho que tiene todo hombre a coger el fruto de su trabajo»; por «los adelantamientos y [...] la perfección que produce en todos los ramos la emulación noble que nace de la concurrencia»; y para que prevaleciese la justicia, y el interés de los pocos miembros de los Colegios Académicos no echara por tierra «los derechos sagrados del público y de los otros particulares» (Luzuriaga, 1915).

³² Especialmente interesante es un pleito que enfrentó a los escolapios madrileños con la Hermandad de San Casiano, en el curso del cual aparecen argumentos muy similares a los que se usan en las fuentes que nosotros estudiamos (Sánchez Giménez, 1979: 317-25).

modo, más personas hubiesen tenido que repartirse el mismo dinero. Al empeorar la posición laboral del maestro, hubieran sido menos las personas que se dedicasen a la enseñanza, y hubieran estado cada vez peor preparadas. Los pocos que quisiesen todavía enseñar se verían en la obligación de complementar sus ingresos con otras actividades, y prestarían cada vez menos atención a las escuelas. Llevando las cosas a su extremo, al final nadie querría ejercer tareas de enseñanza, puesto que eran improductivas.

En consecuencia, cuando los maestros conducidos o los miembros de la Hermandad de San Casiano señalaban el perjuicio que se les hacía a ellos en particular, se referían también al daño que podían recibir en general todos los que se dedicaban a la enseñanza de primeras letras. Aunque hay razones para sospechar que algunos maestros urbanos disfrutaban de una posición económica desahogada, ésta no debió de ser, ni mucho menos, la situación del resto de sus compañeros. En los pueblos, donde el número de potenciales alumnos era mucho menor que en la ciudad, la vida de los que se dedicaban a la enseñanza de primeras letras debió de ser precaria. Sin embargo, al suprimir toda competencia, los maestros podrían ir sustentándose, mal que bien, aunque ejerciendo en la mayoría de los casos un segundo oficio. En consecuencia, cuando el sistema de conducciones concedía a los maestros municipales la exclusiva de la enseñanza, tendía simplemente a hacer posible tal enseñanza, y no tanto a mantener privilegios de los que la mayoría de los maestros no disfrutaban en absoluto.

Es posible que, como argumentaban los partidarios de implantar la libertad de creación de escuelas, al tener garantizado su salario por la falta de competencia, los maestros municipales no se esforzasen por mejorar la calidad de la enseñanza; pero, dadas las circunstancias, había que escoger entre el monopolio, que destruía la mayor parte de los incentivos de mejora profesional, o la excesiva competencia, que hubiese terminado por degradar la situación económica de los maestros y la calidad de la enseñanza, llegando incluso a poner en peligro la misma existencia de las escuelas. Para que la libertad de creación de escuelas se impusiese sin arruinar el sistema escolar, era imprescindible una profunda reforma –nada fácil de llevar a cabo– de la financiación de éste, lo cual explica que hasta principios del siglo XIX no se suprimiese en España la limitación del número de maestros de primeras letras.

4. FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA DE PRIMERAS LETRAS

La escuela de primeras letras del Antiguo Régimen es una escuela «en precario», es una «escuela de las migajas» (Furet y Ozouf, 1977: 81) y lo es en dos sentidos: en tanto que institución educativa cuya estructura y procedimientos docentes están aún en fase de configuración, y en tanto que institución social que sobrevive en medio de no pocas dificultades.

La existencia de la escuela de primeras letras se ve amenazada por la actitud de buena parte de las familias, que se niegan enviar a sus hijos a ella; por la falta de apoyo de las instituciones políticas –muy especialmente del Estado–; y por la indefinición profesional de la figura del maestro, que ha de ejercer segundos oficios para sobrevivir. La amenaza más directa contra ella proviene, sin embargo, de la escasez de los recursos destinados a financiarla. La escuela de primeras letras es, pues, una escuela pobre; una institución que, en el terreno financiero, está muchas veces bajo mínimos y sobrevive «trampeando».

Este hecho tenía una enorme repercusión en la calidad de la enseñanza que proporcionaba la escuela primaria del Antiguo Régimen, pero constituía también –y es lo que interesa destacar en este instante– un gran obstáculo que había que superar para que existiese una escuela elemental, aunque ésta fuera de pésima calidad. Para nosotros la escuela primaria, se diría que incluso la universidad y los servicios sociales en general –detrás de los cuales está el Estado–, se han convertido en una realidad cotidiana –en un hecho dado–, hasta tal punto que casi hemos dejado de ser conscientes de la enorme cantidad de recursos que hay que emplear en financiarlos. La situación durante el Antiguo Régimen era, justo, la contraria: para las pequeñas comunidades campesinas que, a pesar de los escasos ingresos que recaudaban, eran las encargadas de sostener la mayoría de los servicios sociales, la contratación del maestro y de los demás profesionales que satisfacían las necesidades sociales básicas constituía siempre un sacrificio económico que determinadas poblaciones no estaban en condiciones de soportar.

Y es que –como señala Bernard Groperrin–, en un pueblo no se podía crear una escuela durante los siglos XVII y XVIII más que si los habitantes aceptaban financiarla o si la generosidad de un particular lo permitía. Rara vez sería el párroco el que se hiciese cargo de la escuela, pues la pesada carga pastoral y la dirección de la escuela eran casi siempre dos ocupaciones incompatibles, y cuando los documentos hablan de la *instrucción* que dispensaba el párroco, hay que entender que se refieren al catecismo dominical que estaba obligado a enseñar. Dado que las órdenes religiosas docentes no estaban implantadas en el campo, y el número de fundaciones pías era escaso, por regla general había que encontrar dinero para financiar la escuela (Groperrin, 1984: 30), y no era nada fácil obtenerlo.

No parece que el Estado intentase resolver este problema con seriedad y, en las pocas ocasiones en que lo intentó, no se obligó a consignar fondos para mantener las escuelas primarias, sino que más bien se limitó a descargar esa responsabilidad en los municipios. Para éstos, la financiación de las escuelas pasaba casi siempre por el recurso a cantidades de procedencia muy diversa.

En Navarra, las fuentes de financiación de la enseñanza primaria eran muy variadas. Salvo en el caso de las escuelas de niñas, para las que la ley

XLI establecía un sistema de financiación uniforme –basado en la combinación del sueldo municipal con lo que rindieran los estipendios de las alumnas (Cuadernos, 1895: 67)–, los recursos que se empleaban en sostener la enseñanza variaban mucho de un pueblo a otro. No obstante, las 44 escuelas de niños sobre las que hemos conseguido hallar datos podrían agruparse, en última instancia, en cinco categorías [Cuadro 2]:

Cuadro 2. Fuentes de financiación de la enseñanza de primeras letras en navarra a finales del siglo XVIII

<p>I DIRECTAS: Cantidades destinadas a sustentar al maestro</p> <p>a) Sueldo pagado por el municipio al maestro.</p> <p>b) Contribución directa de los padres a través de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Estipendios mensuales pagados por los alumnos. 2) Un fondo llamado <i>expediente vecinal</i>, recaudado por reparto entre todas las familias, que sirve para pagar a diversos funcionarios municipales 3) Reparto entre todos los vecinos o entre las familias con niños en edad escolar del sueldo del maestro. <p>c) Salario pagado por la parroquia al maestro.</p> <p>d) Salario pagado al maestro por fundación u obra pía.</p>
<p>II INDIRECTAS: Salarios del maestro por segundos oficios</p> <p>a) Parroquiales: sacristán, organista,...</p> <p>b) Salarios municipales: escribano, notario, agrimensor,...</p>

1. El maestro recibe un salario anual del municipio y una cuota mensual de los padres de alumnos, que varía en función de la enseñanza que éstos reciben. Todas las escuelas de niñas y siete escuelas de niños se financiaban así.
2. El maestro recibe un salario anual del municipio y una contribución fija de todos los vecinos del pueblo, o de todos los padres con niños en edad escolar. Dicha contribución –que en general sustituye al estipendio que en la anterior modalidad pagaban los alumnos– puede adoptar tres formas: a) se emplea en pagar al maestro parte de un fondo municipal, llamado *expediente vecinal*, que se obtiene de un impuesto directo, y que sirve también para contratar a otros profesionales –el médico, el boticario, el veterinario, ...; b) se recauda una tasa municipal que sirve para asalar al maestro; y c) se establece una contribución que deben pagar todos los padres con niños en edad escolar, aunque no envíen a sus hijos a la escuela. Ocho escuelas se financiaban así.
3. En algunos pueblos –cinco exactamente– se añade a alguna o algunas de las fuentes de financiación ya señaladas un salario que entrega la

parroquia al maestro. Puede tratarse simplemente de una cantidad anual fija de la que la parroquia se desprende todos los años o bien de una renta que va asociada al beneficio eclesiástico llamado *de maestría*, o a una capellanía, que lleven aparejada la obligación de enseñar a los niños.

4. Más frecuente era el recurso a medios de financiación indirectos, que se suman a uno o varios de los ya citados. En doce pueblos se sigue este sistema. La idea básica es, en esta ocasión, reunir en la misma persona las rentas de varios oficios que, de modo aislado, son insuficientes para sustentar a quien ha de desempeñarlos, pero juntas componen un salario aceptable³³. Los municipios solían contratar, por eso, maestros que fuesen a la vez organistas, sacristanes –o ambas cosas a la vez–, o que sirviesen como escribanos municipales.
5. A veces –sólo hemos encontrado dos casos [PERALTA (1782) y MONREAL (1792)]– existían fundaciones de particulares destinadas a sufragar –total o parcialmente– la enseñanza de primeras letras.

La conclusión más importante que se deriva de todo lo expuesto es que las escuelas de primeras letras eran sostenidas principalmente por los ayuntamientos. A la Iglesia le correspondía un papel importante, pero su contribución al sostenimiento de las escuelas era casi siempre indirecta. En cualquier caso, también en el terreno de la financiación se percibe la clara voluntad de la sociedad del Antiguo Régimen –representada por los ayuntamientos y las parroquias– de contar con escuelas elementales, aunque esa voluntad choque casi siempre con la cruda realidad económica del momento y, como consecuencia de ello, los recursos fatigosamente extraídos de aquí y de allá no basten con cierta frecuencia para garantizar un sueldo digno al maestro.

³³ Por ejemplo, el lugar de ARTAZU (1797) declara «que el magisterio y productos que presta al que lo ejerce no es ni ha sido considerado por sí solo para que el maestro pueda mantenerse ni aun con decencia, y que por ello los vicarios que han sido de este lugar le han adjudicado el ejercicio del desempeñar su sacristía, sin que a ninguno de los que han ejercido el magisterio le haya negado la sacristía y sus utilidades, y con ellas y las del magisterio tenían cómodamente con qué comer».

FUENTES IMPRESAS Y BIBLIOGRAFÍA

Fuentes impresas:

CENSO (1801). *De la población de España del año de 1797 executado por orden del Rey en el de 1801*. Madrid, Imprenta de Vega y Cía.

CUADERNOS (1895). *De Leyes y Agravios preparados por los Tres Estados del Reyno de Navarra*. Pamplona, Imprenta Provincial.

LUZURIAGA, L. (1915). *Documentos para la historia escolar de España*. Madrid, Junta para la Ampliación de Estudios.

NOVÍSSIMA RECOPIACIÓN (1735). *De las leyes del Reino de Navarra*. Pamplona, J. J. Martínez.

Bibliografía:

BERRUEZO ALBÉNIZ, R. (1986). «La Junta Superior de Educación del Rei-

no de Navarra (1829-1836)». *Príncipe de Viana*, XLVII (177) 113-222.

FUERTES, F. (1948). «La enseñanza primaria en Tudela y su merindad a fines del siglo XVIII». *Príncipe de Viana*, IX (31) 207-210.

FURET, F. y OZOUF, J. (1977). *Lire et écrire. L'alphabétisation des français de Calvin a Jules Ferry*. Paris, Editions de Minuit.

GROSPERRIN, B. (1984). *Les petites écoles de l'Ancien Régime*. Rennes, Ouest-France.

SÁNCHEZ GIMÉNEZ, C. (1979). «Recurso de los maestros de primeras letras de Madrid, quejándose de que los padres escolapios extendían la enseñanza fuera de los límites de su instituto (1767)». *Anuario del Instituto de Estudios Madrileños*, XVI, 317-325.

RESUMEN

Este artículo se centra en un tema poco investigado: la política de la educación bajo el Antiguo Régimen. La existencia de la política educativa en la Europa preliberal ha sido por lo general ignorada, probablemente debido a la escasez de fuentes. Sin embargo, tal política existió de hecho, aunque fue muy peculiar y en buena medida contradice los presupuestos de los que se parte hoy en día en la planificación educativa.

Con el fin de superar la escasez de fuentes, nos hemos centrado en una región española y en un único nivel de enseñanza: las escuelas de primeras letras. Además, hemos intentado sacar partido de los archivos locales, en particular del fondo de procesos del Real Consejo del Antiguo Reyno de Navarra.

Los documentos hallados confirman la existencia de una administración educativa, de carácter informal y bastante rudimentario, instaurada por el Real Consejo de Navarra. Sin embargo, la dirección de las escuelas seguía recayendo en los ayuntamientos, ya que éstos podían elegir, nombrar y pagar a sus maestros. Además, las leyes les reconocían el derecho de cerrar las escuelas privadas, con el objetivo de incrementar los ingresos de los maestros municipales.

Palabras clave: Enseñanza elemental, política educativa, historia de la educación, Ilustración, España.

ABSTRACT

This paper is focused on a largely neglected topic: the policies of education during the Ancien Régimen. The existence of educational policies in preliberal Europe has been traditionally ignored, probably due to lack of sources. However, in fact these policies exist, although they were very peculiar and in many aspects opposed to contemporary political principles in such matter.

In order to overcome the problem of sources we have centred the study in a Spanish region and in one level of teaching: the elementary schools. Then, we have made use of local archives, especially the litigation fund of the Royal Court of old Kingdom of Navarre.

The documents confirm the existence of an informal and rudimentary educational administration set up by Royal Court of Navarre. However, the government of schools remain a responsibility of communities, because each one was allowed to choose, name and pay the schoolmasters. Furthermore, the law recognize to communities the right to close private schools in order to increase the incomes of public schoolmasters.

Key words: Primary schools, educational policies, history of education, Enlightenment, Spain.