

# MODIFICACIONES REGLAMENTARIAS DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA

Pronto se cumplirán siete años de vigencia de la Ley de Educación Primaria. Su aparición se señaló con alborozo y en ella se depositaron fundadas esperanzas, porque, aun con la imperfección de toda obra humana, trazó las normas que permitieran un gran paso en el desarrollo del grado elemental formativo. Es inútil abordar reformas de enseñanzas superiores si, previamente, ha fallado la básica. Y España, con la más reciente de sus grandes leyes educativas, acertó.

Alguien dijo entonces que la Ley era más bien de bases, en muchas materias, al exponer puntos programáticos. Otros han censurado, por el contrario, su casuismo, que estrecha el cauce para la vía reglamentaria y ordenancista. En realidad, ambas observaciones son exactas; pero la segunda se justifica por las innovaciones y el afán de evitar desviaciones esenciales en ciertos extremos, y la primera es también consecuencia del propio campo en que opera.

Hasta hoy, la Ley sólo ha sufrido una reforma, ciertamente secundaria, al encajar su artículo 90, excesivamente ambicioso, en el marco general de la legislación de funcionarios del Estado respecto a jubilaciones. Ahora ha pasado a las Cortes otra enmienda, la del artículo 103, respecto a la Mutualidad del Magisterio. Y es cada vez mayor el clamor para que se modifique el artículo 20, que impide que las escuelas mixtas puedan servir las los maestros.

En cambio, se está operando —y es lógico— una reforma más rápida y profunda en el campo estatutario. Queramos o no, y aunque bien paguemos todos las consecuencias, la Enseñanza primaria se resiste a la codificación. No ya las Ordenes reglamentarias y las Circulares e Instrucciones, forzadas en todas las actividades y que constituyen la propia esencia de la Administración, sino la reforma con el rango solemne del Decreto ha de aparecer frecuentemente, porque los problemas son tan complejos y, a veces, inesperados, que el traje anterior queda estrecho.

### HACIA UN NUEVO ESTATUTO DEL MAGISTERIO

Así, en 1952, a cuatro años de vigencia del Estatuto de 24 de octubre de 1947 —que empezó a regir el 18 de enero de 1948—, ya se ha iniciado una fuerte tendencia para la modificación total y a fondo del mismo. Quizá es pronto para reali-

zarla, porque aunque la experiencia ha mostrado muchos puntos débiles, todavía no es aconsejable, ya que en otros, aparte el acierto que exige la permanencia, no se vislumbra la mejora de la reforma sobre el *statu quo*.

Por ello la modificación parcial está surgiendo, y ya han aparecido importantes disposiciones y existen otras en proyecto, que cambiarán en cierto modo su fisonomía. Y al mismo tiempo, para cumplimiento de la Ley de Educación, que las previó, la enseñanza primaria exige reglamentaciones especiales que desarrollen postulados y resuelvan situaciones transitorias, fuente de problemas hermenéuticos, y unifique la riada dispositiva.

Examinemos algunos aspectos de la enseñanza primaria, recientemente reformados, y otros que están demandando solución.

### PROTECCIÓN A LOS MAESTROS CONSORTES

Constituyó siempre complejo y delicado problema en el Magisterio la situación de los consortes. El ideal, naturalmente, es que el matrimonio dedicado a la enseñanza tenga un hogar único, por finalidad esencial del Sacramento y mandato del propio Código civil. Las dificultades prácticas son infinitas. El "cuanto" de la protección a los maestros consortes se ha venido estableciendo en la asignación de un número de vacantes igual al correspondiente al turno voluntario de traslado, sin impedir, además, que participen simultáneamente en éste. Pero los maestros consortes son muchos, y los resultados vienen siendo lentos. La limitación del ejercicio de solicitud a una sola vez, si en ella obtienen vacante por consortes, obliga a actuar con prudencia e impide lograr aproximaciones.

Sin modificar en esencia la situación estatutaria, y con respecto a las directrices generales de los artículos 73 y 74, que en su día fueron objeto de estudio y controversia, el sustancial Decreto de 28 de septiembre de 1951 se ha decidido a proteger abiertamente a los maestros consortes y a recoger un estado de opinión que no vió con agrado la desaparición de la Orden de 20 de septiembre de 1938, que tendió a permitir uniones residenciales de carácter provisional, aunque en algunos casos originara confusión y abusos. Realmente era cuestión procesal, y adoptadas las medidas que garanticen la aplicación regularizada,



que no pongan trabas a los concursos anuales, la nueva situación que surge es encomiable.

Tres son las conquistas esenciales que para los maestros consortes supone el Decreto:

A) Abolición del requisito de tiempo en la Escuela para acudir al turno de consortes.

Para participar un maestro en este turno, conforme a los artículos 73 y 74 del Estatuto, precisa: que el cónyuge sea maestro, inspector de Enseñanza Primaria o profesor de Escuela del Magisterio, funcionario del Estado o local, siempre sirviendo destino en propiedad y reflejado en los Presupuestos; que, además, resida de modo permanente en el Ayuntamiento de la vacante; que el concurrente no haya utilizado ya el turno y obtenido vacante en tal forma (salvo determinadas excepciones), y que lleve tres años efectivos en propiedad en la escuela desde donde se solicita.

Este último requisito es común a todos los turnos del concurso de traslados y es el que suprime la reforma. Su repercusión se ve fácilmente, porque si acaba de obtenerse vacante en turno voluntario, con aproximación hacia el lugar del cónyuge, puede en el concurso siguiente continuar participándose en el de consortes, en los reiterados intentos por conseguir la vacante anhelada, sin necesidad de aguardar el paso de tres largos años.

B) Derecho a traslados provisionales en la localidad del cónyuge.

Si es difícil, y sobre todo larga la espera, el lograr la reunión de los cónyuges con carácter definitivo, nada debe oponerse a cuantas medidas se realicen para que, mientras tanto, y sin perjuicio de la enseñanza y sin situaciones privilegiadas, se consiga la transitoria. Por ello se permite solicitar nombramientos provisionales de vacantes, sin que la petición agote el derecho a concursar en su día para obtenerla de modo definitivo. Es un anticipo de la reunión. E incluso la Orden ministerial de 13 de noviembre, que ha aplicado el Decreto, permite solicitar escuelas no vacantes, condicionada la demanda a que se produzca ésta, por lo que queda pendiente de despacho hasta los diez días siguientes al nacimiento de la vacante.

La adjudicación provisional se lleva a efecto con los turnos de preferencia que existen para la definitiva, y mientras están en aquella situación conservan los maestros la propiedad de su escuela de origen, que se cubre de modo interino.

C) Facilidades para el derecho de permuta.

Basta para solicitar escuela de la localidad del cónyuge con que el maestro esté en activo y desempeñe en propiedad el destino. Todos los demás requisitos dejan de exigirse, en especial el decisivo de censo análogo.

#### LOS DECRETOS DE 21 DE DICIEMBRE DE 1951

En el mismo día 21 de diciembre de 1951 fueron firmados tres Decretos, de los que dos han modificado el Estatuto y el otro desarrollado la Ley.

El referente a maestros supernumerarios y a creación de escuelas vacantes es el que creemos que sigue en importancia al anterior de maestros consortes. Descansa en el artículo 72 de la Ley de Educación, y determina el modo de integrarse en cada provincia las plantillas de maestros supernumerarios, constituyendo así la reglamentación de esta especialidad. Teniendo en cuenta el número de escuelas de cada provincia, el de maestros supernumerarios de oposiciones anteriores en expectación de destino y el de vacantes durante el año anterior, los Tribunales de oposición de ingreso en el Magisterio podrán aprobar, además del número de opositores que sea igual al de plazas convocadas, y que son los que ocuparán las vacantes, un número de maestros más, que se determinará por Orden ministerial previamente, y —y esto es lo más importante— un número igual al de escuelas volantes que se creen por provincias para realizar mejor la campaña contra el analfabetismo, de entre huérfanos e hijos de maestro nacional en activo o jubilado, siempre que aprueben los ejercicios.

Aparece así una clara protección al huérfano o al hijo del maestro, aunque previa aprobación de los ejercicios. No cubren plaza de las ordinarias y pasan a formar la lista de supernumerarios. Y a este efecto, el mismo Decreto, como intensificación de la campaña que acabe con el analfabeto, ha creado cien escuelas volantes, a veinte por provincia, diez de cada sexo. Los gastos que originen estas escuelas, por transporte de los servicios, serán por cuenta de los fondos destinados a la campaña que dirige la Junta Nacional contra el Analfabetismo, abonando el Estado el sueldo de entrada a estos maestros supernumerarios, que serán titulares de dichas escuelas, y que, además, circunstancialmente, atenderán las vacantes de las escuelas ordinarias por licencias de los propietarios.

Se trata de un Cuerpo de maestros destinado a este importante servicio, del que dependerán durante dos o tres años, para al terminar ingresar en el Escalafón, a menos que, por propuesta de la Inspección, se les dé de baja por Orden ministerial, por mal desempeño de las funciones encomendadas.

Un intento de interés, cuyo éxito dependerá de que puedan vencerse determinadas dificultades prácticas, al amoldar a estos maestros ambulantes a la reglamentación ordinaria, y en especial las que surgen al señalar la indemnización por vivienda, al no poder ponerse a cargo de un solo Ayuntamiento. Al igual que la Ley ordenó formar escuelas ambulantes de iniciación profesional, el Decreto crea las volantes de régimen ordinario, para la mejor intensificación de la campaña que extirpe el analfabetismo.

Otro Decreto de dicha fecha simplifica la regulación del derecho de permuta entre los maestros, y acaba con la traba que venía surgiendo al interpretarse el requisito de que no tuviesen nota desfavorable en el expediente. Venía distinguiéndose, en cuanto a ésta —sobre todo, al resolver numerosos recursos de los maestros—, que si bien las sanciones temporales caducaban sin más por el transcurso del tiempo, las indefinidas, y de modo



especial la de inhabilitación para cargos directivos y de confianza, continuaban hasta que, por el procedimiento cancelatorio del artículo 206 del Estatuto, se acordaba por el Ministerio la eliminación de la nota. Pero el acuerdo sobre ésta era discrecional. Ahora, el Decreto permite la permuta en estos casos, al no considerarlos notas desfavorables, y reduce la exigencia de edad, al bastar con que se solicite dos años antes de la jubilación o excedencia y suprimir la necesidad de esperar tres años desde otra permuta anterior. En cambio, demanda siempre el llevar un año efectivo en propiedad, período al que se tiene como mínimo legal a todos los efectos.

El tercer Decreto ha sido —y sigue siendo— muy controvertido, en cuanto ha modificado la ordenación de las Comisiones Permanentes de Educación, entregando la presidencia a las Inspecciones, en lugar de a los presidentes de Escuelas masculinas del Magisterio. La reglamentación de las Delegaciones Administrativas y de las propias Inspecciones permitirá, en breve plazo, resolver del mejor modo esta cuestión, evitando posibles interferencias y con la mira de la más eficaz concordia entre los dos Cuerpos, a base de la experiencia escolar.

#### LAS ESCUELAS DE PATRONATO

Desde que la Ley de Educación Primaria recogió, de modo minucioso, el cuadro de Escuelas de Patronato, con cuatro grupos distintos, la disposición reglamentaria que los desarrolle y regule se hace cada vez más necesaria. El Decreto de 9 de abril de 1949, con escasos artículos de redacción confusa y aún ligeramente contradictoria, no pudo resolver el problema, y sólo hizo canalizar la corriente que buscaba la formación de Patronatos del grupo primero que la Ley menciona. Actualmente, la reciente Orden de la Dirección General de Enseñanza Primaria, de 17 de marzo de 1952, ha abordado la provisión de las interinidades de las Escuelas de Patronato, dentro de las normas de la Orden ministerial de 21 de enero anterior, en la que se permitió solicitar nombramientos interinos, incluso en escuelas de este régimen, con la exigencia previa de la conformidad de los presidentes de los respectivos Consejos de Protección Escolar. Para ser interino en un Patronato basta tener el título de maestro de Primera Enseñanza; pero al convocarse la primera oposición han de obtener el ingreso en el Magisterio Nacional, o, de lo contrario, quedan eliminados del cargo.

Sin embargo, la reglamentación general y necesaria sigue sin surgir. Y hay que hacerla cuanto antes. Son graves y espinosos los problemas que plantean estas Escuelas, por ser incompleta la regulación actual. La Ley trazó las normas generales y dejó a la Administración su desarrollo. El Estatuto sólo aludió al sistema de provisiones en un incompleto precepto. Y hay más: la propia Ley, en su décimotercera disposición final y transitoria, al incorporar al Estado las antiguas Escuelas municipales y provinciales y someterlas a Patronatos provisionales (las Juntas Municipales

de Educación y los Consejos Provinciales), habla de que se constituirán de modo definitivo en la forma que señale la especial reglamentación. Se espera, pues, ésta.

Son cuatro las clases de Patronatos que la Ley distingue. Y cada una tiene sus problemas, aunque todas posean características generales y comunes. La del grupo a) debe recoger los de las Diócesis y Parroquias —acabando con la impropia denominación de Escuelas parroquiales—, los de Escuelas de ensayo y experimentación y los de cumplimientos de fines especiales en cooperación con otros Ministerios. Forman el grupo más importante y casi el único actual. En el grupo b) han de figurar los que, de modo obligatorio o voluntario, constituyan los Ayuntamientos y Diputaciones, y ellos tienen la excepción de no poder proveer sus escuelas sino por el procedimiento general del Magisterio, sin concedérseles el derecho de propuesta de maestros nacionales. El grupo c) integra los Patronatos de carácter obligatorio, preceptuados por leyes sociales y constituidos por Empresas agrícolas, mineras, industriales o explotaciones particulares, y hasta la fecha no ha surgido ninguno. Finalmente, en el grupo d) se prevén los constituidos por particulares, en legados o fundaciones. Por falta de regulación, las fundaciones vienen acudiendo, injustamente, a la vía de los Patronatos del primer grupo.

Será ardua la tarea, pero urge. Los problemas de nombramientos y ceses, de derechos y obligaciones, de enlace con los deberes municipales, de aportación de local y de vivienda, de transformaciones de Escuelas de régimen ordinario en el de Patronato, y a la inversa, incluso de sueldo de los maestros —ya que hay Patronatos, como los del grupo c), que se consideran privados y corre a su cargo el pago del profesorado— requieren una reglamentación detallista.

Sabemos que la reforma está en estudio y bien adelantada. Cuando aparezca el Decreto regulador habrá quedado, además, definitivamente incorporada al Estado, de modo real y no nominal, la enseñanza municipal y provincial, con desaparición del actual sistema transitorio.

#### POLÍTICA DE CONSTRUCCIÓN ESCOLAR

Al examinar, con motivo de recientes reformas, algunos aspectos de la Enseñanza primaria, es bueno resaltar que toda la médula de una vigorosa política impulsiva descansa en el básico problema de la construcción escolar. Es inútil el ambicioso plan de creación de 30.000 escuelas, previsto y aprobado en 1950, si falta la construcción del edificio escolar y de la vivienda del maestro. Los 54 millones anuales presupuestados poco significan, porque con la ayuda que ha de prestarse a los Municipios, y que regula el Decreto de 29 de abril de 1949, serán precisos más de tres mil millones.

El sistema de convenios que también se sigue, con subvención del Estado del 50 por 100, requiere, igualmente, el que, en definitiva, haya de buscarse una fórmula de empréstitos, como única



solución económica. Faltan escuelas, muchas; pero su realización es costosa, y cuando llegue el momento —inevitable— de que el Estado haya de hacer frente a los compromisos contraídos con los Municipios que construyen, sólo el crédito extraordinario, atendible con recursos de esta naturaleza que terminen por gravar no sólo sobre esta generación, sino sobre la futura, podrá ser el remedio. Milagros no pueden hacerse.

Y ya que aludimos a las viviendas, consignemos también la reforma del artículo 179 del Estatuto por el Decreto de 22 de febrero último, que ha dado entrada en la Comisión Provincial, encargada de determinar el tipo de indemnización que los Ayuntamientos deben satisfacer a los maestros cuando no les proporcionen casa, al Alcalde de la Corporación municipal de la capital de la provincia. Era justo que tuvieran representación en tal organismo, dadas las decisiones importantes que adopta y que afectan profundamente a los presupuestos municipales.

#### OTRAS MODIFICACIONES

Bastantes años antes que la UNESCO llegara a conclusiones favorables para el establecimiento del comedor y el ropero escolar, la Ley de Educación Primaria estableció, en su artículo 47, estas instituciones complementarias de la escuela. Y el Estado español fijó en sus Presupuestos cantidades para tales fines, aunque todavía, y pese a su último aumento, no sean las necesarias.

La preocupación estatal en esta materia ha llevado a la reciente creación, por Decreto de 11 de enero del año en curso, del Servicio de Protección de la Alimentación Escolar Infantil, que, estable-

cido en la Dirección General de Enseñanza Primaria, será asesorado por una Comisión mixta interministerial, en la que están representados los Departamentos de Gobernación, Agricultura y Comercio y la Secretaría General del Movimiento, además de los técnicos precisos. Su fin es amplio, o sólo ha de atender a la perfección de los varios aspectos de la nutrición de los alumnos en las escuelas nacionales, con orientación de los comedores que se sostienen por el Ministerio de Educación, sino que, con gran ambición de miras, busca el instruir también a las familias para la alimentación de sus hijos en edad escolar.

Paralelamente a este paso, cuyo desarrollo puede traducirse en prácticos resultados, se ha procedido a la reorganización adecuada, para el mejor funcionamiento, tanto del comedor como del ropero y la colonia escolar.

La intensificación de las enseñanzas laborales, que han motivado la creación de una Dirección General propia, prueba del volumen alcanzado y del afán extensivo, exige que la escuela primaria proceda también a la debida organización del cuarto período escolar, de iniciación profesional, que enlace con aquélla, a cuyo efecto se ha establecido una Inspección Permanente extraordinaria y se ha aumentado en gran proporción el crédito presupuestario para tal fin.

Varios artículos del Estatuto del Magisterio tendrán en breve plazo su reforma, a base de la experiencia de estos cuatro años, ya que si el derecho es el cauce de las necesidades sociales, las del campo primario docente, complejas y trascendentes para la formación del espíritu del hombre, exigen de modo continuo nueva y eficaz canalización jurídica en su mejor sentido nacional y con la mayor alteza de miras.

J. P.

## LAS FUNDACIONES BENEFICO-DOCENTES

### NOTAS PARA EL ESTUDIO DE UNA REVISIÓN DE SU ORDENAMIENTO JURÍDICO

#### I. LAS PREMISAS

No hace mucho tiempo señalábamos, en un trabajo relativo a la materia, la raigambre que las Fundaciones de carácter benéfico y docente tienen en España, puesta de relieve por su mantenimiento a través de los siglos, por la extensión de su número y por sus características, entre las que no es de las menos destacadas su relación con unos efectos "de retorno", de la emigración hacia América. Es ésta, efectivamente, una de las notas más interesantes, que se revela en la muy desigual distribución sobre el mapa nacional de esta clase de Instituciones, cuya acumulación sobre las provincias más tradicional y pró-

digamente ansiosas de la expansión transatlántica, evidencia ese simpático impulso del español, que al lograr fuera de su patria el bienestar, y en muchos casos la opulencia, recuerda con cariño —y también, frecuentemente, con nostalgia— el ambiente rural y modesto del lugar de su origen. De ello hay numerosos testimonios en gran parte de escrituras fundacionales.

Constituye esto ya un elemento que pone de manifiesto cómo el nacimiento de las Fundaciones corresponde a una manifestación determinada de la vida social, al desenvolvimiento de la misma, lo que implica que pueda decirse que la existencia de aquéllas cala en la misma vivencia de la sociedad en que se desarrolla. Por otra parte, po-