



LA INSPECCIÓN EN EL NIVEL DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA. PROCESO HISTÓRICO

ALFREDO MAYORGA MANRIQUE (*)

RESUMEN. La Inspección Educativa nace en España con carácter profesional a mediados del siglo XIX, ligada a la enseñanza primaria, obligatoria y gratuita. Su partida de nacimiento es el Real Decreto de 30 de marzo de 1849, época de la reina Isabel II.

Uno de los puntos claves, que está presente a lo largo de todo su proceso histórico, constituye sin duda alguna la manera y modo de delegar los poderes públicos la función inspectora que les corresponde, así como en quién delegan y si confieren a dicha necesidad un carácter objetivo y profesional o lo someten a los imperativos subjetivos de la discrecionalidad y del control político. Su vocación de universalidad hace que abarque los diferentes niveles de enseñanza.

Siglo y medio de historia confiere solera y prestigio a una Institución, la Inspección educativa, cuyo futuro tiene que pasar por los ejes vertebradores de la profesionalidad, la independencia y la autonomía.

El origen de la inspección está ligado a los poderes públicos, ya que a ellos corresponde, e implica una delegación de quien tiene poder y competencia para ejercerla. Ha sido siempre considerada como función importantísima y privativa del Estado y tiene como objetivo fundamental y razón de su existir no sólo «el cumplir y hacer cumplir las leyes», sino garantizar el derecho a la educación y que dicha educación sea de calidad. Es asimismo medio de orientación y ayuda a la realización de una política educativa que tiene su origen en un mandato del Estado y de las correspondientes administraciones educativas.

En el mes de marzo de 1999 se ha cumplido el siglo y medio de la creación

de la inspección profesional en España. El Real Decreto de 30 de marzo de 1849 constituye su partida de nacimiento, punto de arranque de su historia oficial.

La inspección profesional, vinculada en sus orígenes y en sus primeros años de vida a la enseñanza primaria, obligatoria y gratuita, amplía en su devenir histórico su ámbito de actuación, y así en el año 1953, por medio de la Ley de 26 de febrero de 1953 de Ordenación de la Enseñanza Media, obra del ministro de educación Joaquín Ruiz Jiménez Cortés, se crea la Inspección de Educación Media y tendrían que pasar varios años hasta que una nueva Ley, de 21 de junio de 1980, creara el Cuerpo Especial de Inspectores Técnicos de Formación Profesional.

(*) Inspector Técnico de Educación.

El siglo XIX, momento en que nace la inspección profesionalizada, es considerado por los historiadores como fruto y consecuencia de la revolución francesa, época burguesa por excelencia; burguesía industrial y financiera que promete a todos riqueza y orden, pero que comienza a ser gravemente cuestionada a partir de 1848 debido a la pujanza que empieza a adquirir el proletariado y que divide a la sociedad occidental en dos clases antagónicas. Es la época del constitucionalismo liberal.

La vida profesional de los inspectores de educación primaria desde sus orígenes se verá influida y condicionada por los ideales educativos que encarnan los hombres de la Institución Libre de Enseñanza y el peso que sigue teniendo el humanismo cristiano y que actúa de contrapeso del liberalismo pedagógico y las ideas revolucionarias francesas.

ORIGEN DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA. ANTECEDENTES

El marqués de Lozoya indica como «ya de antiguo, los reyes venían nombrando corregidores, funcionarios reales que inspeccionaban la marcha del municipio y corregían desmanes; pero estos delegados reales, nunca bien vistos por los pueblos, se nombraban solamente a petición de las ciudades, siempre que los reyes entendiesen había algún "magnamento" en la administración municipal. En 1396, Enrique III creó los corregidores como institución normal en las ciudades y villas de importancia, y esto causó tal disgusto en las repúblicas concejiles que muchas, Sevilla entre ellas, se negaron a admitir a los nuevos funcionarios¹».

En el siglo XVII, en el año 1642, la Hermandad de San Casiano, que era una insti-

tución gremial de maestros, llega a adquirir derechos «para visitar escuelas a fin de comprobar la capacidad de quienes las regentaban».

Maillo, uno de los más prestigiosos historiadores de la inspección de educación, encuadra la vida de la inspección en «dos grandes períodos separados por una etapa de transición». El primer período arrancaría de 1370, fecha de la cédula de Enrique III, hasta la época de control gremial que llegaría a 1780; el período de transición abarcaría hasta 1849, momento en que adquiere su carácter profesional a partir del decreto de 30 de marzo de 1849. El segundo y largo período corresponde a una etapa de gestación y otra de desarrollo y perfeccionamiento.

Dottrens, en su obra *El problema de la Inspección y la Educación Nueva*, hace arrancar la existencia de la inspección de escuelas en el año 1743 en que Felipe V, por medio de una Cédula de 1 de septiembre, dispuso «que haya veedores en dicha Congregación (la de San Casiano) que cuiden y celen en el cumplimiento de las obligaciones de los maestros y a este fin se elijan por el mi Consejo personas entre...los profesores más antiguos y beneméritos, dándoselos por él, el título de *visitadores*».

Los veedores tenían obligación no sólo de inspeccionar las escuelas primarias, sino de aprobar, después de examinar, a los maestros. Actuaban por delegación del poder, que correspondía a la corona, y en 1642, época de Felipe IV, se organizan los maestros de Madrid en la Hermandad de San Casiano. La Hermandad fue suprimida en 1780, época de Carlos III, y sustituida por un Colegio Académico del Noble Arte de Primeras Letras. Dicha institución de carácter laico tenía el encargo de efectuar el control de la educación².

(1) MARQUÉS DE LOZOYA: *Historia de España. Tomo Segundo*. Salvat.

(2) L. LUZURIAGA: *Documentos para la historia escolar de España*. Madrid, Centro de Estudios Históricos, 1916, p. 79.

La Cédula de 11 de mayo de 1783, regula todo lo referente al establecimiento de escuelas gratuitas en Madrid para la educación de niños y su extensión a los demás pueblos³. El artículo IV de la citada Cédula al hablar de los Comisionados indica:

Los individuos de las Diputaciones a quienes se encargase por turno el cuidado de las Escuelas deberán *visitarlas y auxiliar a los Maestros*, recomendar la observancia de este Reglamento, y dar puntual cuenta a la Diputación de cuanto considerasen digno de remedio para que se ponga con la mayor suavidad y prudencia, con especial encargo de que a la Maestra nunca se la reprenda delante de los discípulos, y de que estas advertencias se la hagan suaves y discretas.

Con posterioridad, en 1809, se sientan las bases para la formación de un Plan General de Instrucción Pública que marca los principios que quedarán plasmados en la Constitución de Cádiz de 1812. El Título IX de dicha Constitución está dedicado a la Instrucción Pública y a ella dedica los artículos 366 al 371 inclusive.

En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar...el Plan General de Enseñanza será uniforme en todo el reino.

Una vez generalizada la educación en su nivel básico y obligatorio, nace la necesidad de crear un órgano constituido por personas idóneas encargadas de velar por su cumplimiento y orientar a los profesionales de la educación; así el artículo 369 indica:

Habrà una Dirección General de Estudios, compuesta por personas de conocida instrucción a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del gobierno, la inspección de la enseñanza pública.

La Constitución de 1812 es un canto a la libertad y reconocía el derecho de todos los españoles a «escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación». La educación en este período viene orientada por las ideas de Quintana e incide en un caminar progresivo hacia la gratuidad de la enseñanza pública y un centralismo estatal. Sigue estando presente el ideal enciclopédista.

El 7 de marzo de 1814 existe un proyecto de decreto para el arreglo general de la enseñanza pública y posteriormente ve la luz el Reglamento General de Instrucción Pública, aprobado por un Decreto de las Cortes de 29 de junio de 1821⁴ y basado en un informe de Quintana donde indica que la educación debe ser universal. El Real Decreto señala en su artículo primero que «toda enseñanza costeada por el Estado, o dada por cualquiera corporación del gobierno será pública y uniforme» y en su artículo 3º decreta que «la enseñanza pública será gratuita».

La primera enseñanza se imparte en escuelas públicas de primeras letras. Existía una en cada pueblo que llegaba a 100 vecinos y los maestros de estas escuelas públicas debían ser necesariamente examinados. Obligatoriamente los niños debían aprender a leer, escribir correctamente, las reglas elementales de aritmética y, por medio de un catecismo, «los dogmas de la Religión, las máximas de buena moral, y los derechos y obligaciones civiles».

La elección de los maestros para las escuelas públicas, la vigilancia sobre su conducta, y la facultad de renovarlos habiendo justa causa, corresponde a los Ayuntamientos por facultad que les concede la Constitución. Las diputaciones provinciales de toda la Monarquía cuidaron de establecer, bajo su más estricta responsabi-

(3) MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Historia de la Educación en España. Tomo I. «Del Despotismo Ilustrado a las Cortes de Cádiz»*, Libros de la Revista de Educación.

(4) *Colección de Decretos y órdenes generales. Año 1821*, pp. 362-381.

lidad, estas escuelas teniendo que dar cuenta al Gobierno de haberlo verificado.

Una primera consecuencia se deduce de las anteriores consideraciones y es que la inspección educativa de los niveles primarios aparece vinculada en sus orígenes a la enseñanza pública.

Repuesto en su trono Fernando VII en 1823, el segundo período de reinado absolutista mostró una mayor preocupación por la instrucción pública y así el Real Decreto de 16 de febrero de 1825 aprueba el Plan y Reglamento de Escuelas de Primeras Letras⁵, obra de Francisco Trallero Calomarde. Indica en su artículo 125:

El gobierno, inspección y dirección de las escuelas pertenecen al Consejo Real...a la Junta Superior, a las de capital de provincia y a las del pueblo, inspectores de las escuelas de las primeras letras.

La composición y competencias de estas juntas están perfectamente reguladas, y así la Junta Superior de Inspección, cuyo ámbito de actuación abarcaba todas las escuelas del reino, estaba presidida por un ministro del Consejo Real y tenía como misión «la de ejecución y puntual cumplimiento del Plan y Reglamento en todas las escuelas del reino». Ejercía sobre ellos una superior autoridad, inspección y vigilancia.

Las juntas de capital y las juntas de pueblo, presididas por el regente de la chancillería o audiencia donde existiera y si no por el corregidor o alcalde mayor, tenían como función principal la inspección de todas las escuelas, «deben visitar en cuerpo las escuelas cada dos meses» y «cuidarán que se pague puntualmente a los maestros». Tenían que cuidar asimismo que la enseñanza fuese muy cristiana y metódica, «reclamarán al Ayuntamiento los auxilios necesarios para que no falten en las escuelas el menaje y libros para los pobres, y tomarán las oportunas providencias para

que haya el competente surtido de Abecedarios, Silabarios, Catones, Catecismos...»

En 1832, con posterioridad a los sucesos de La Granja, se acometen una serie de reformas y se crea el Ministerio de Fomento del que pasan a depender los temas de instrucción pública, cuya responsabilidad la tenía el Ministerio de Gracia y Justicia. Época de gran inestabilidad política ya que Fernando VII muere en 1833, da comienzo la minoría de Isabel II y los liberales adquieren el principal protagonismo.

La madre de Isabel II, en su calidad de Reina Gobernadora, da a luz un decreto el 31 de agosto de 1834 por el cual se crea una comisión que redactará un plan general de instrucción primaria. El inspirador de dicho decreto fue el ministro Moscoso de Altamira, y el famoso pedagogo Pablo Montesino sería uno de los hombres clave de la comisión que se constituyó y elaboró dicho plan general.

La norma preveía la vigilancia no sólo administrativa, sino también moral de las escuelas. Montesino escribiría: «Establecimiento de inspectores necesario para los progresos de la instrucción pública o más bien para la educación moral e intelectual del pueblo»⁶.

Se realiza una dura crítica contra la inspección que llevan a cabo las juntas provinciales y locales de instrucción primaria y se llegaría a afirmar que «la experiencia ha demostrado evidentemente que la inspección inmediata de las escuelas primarias encargada por la Ley y los Reglamentos a las comisiones superiores provinciales y a las comisiones locales y de pueblo, es ineficaz». Y finaliza con una conclusión que todos los profesionales de la inspección educativa suscribiríamos: «La vigilancia o inspección sólo podrá desempeñarse por individuos escogidos entre los que, por sus estudios y profesión, deben

(5) *Colección de Decretos. Tomo 10. Año 1825*, pp. 51-58

(6) J. SAMA: *Montesino y sus doctrinas pedagógicas*. Barcelona, 1888.

conocer todo lo relativo a la enseñanza de que se trate.⁷

Época del romanticismo liberal, el año 1834, por un Real Decreto de 31 de agosto, se creó una comisión que abordó la organización de una escuela normal. Martínez de la Rosa, que preside un gobierno de centro liberal, por medio de una Orden Ministerial de 21 de octubre de 1834, desarrolla el Plan de Instrucción de las Escuelas de Primeras Letras del Reino y crea las comisiones de provincia, de partido y de pueblo a las que encomienda las tareas de inspección y vigilancia de las escuelas de primeras letras.

Las citadas comisiones tenían como obligación «visitar anualmente por medio de uno o dos individuos de dentro o fuera de su seno, todos los establecimientos de instrucción pública y privada». Asimismo promovían el establecimiento de escuelas en los pueblos que no la tenían y su composición era muy variopinta ya que estaban presididas por el gobernador civil o el presidente del ayuntamiento y de ella formaban parte un párroco y una representación de los padres de familia de la localidad.

En agosto de 1836 tiene lugar un golpe de estado de signo progresista que restablece la Constitución de 1812, reaparece la Dirección General de Estudios y a su frente es nombrado Quintana, y es derogado el Plan de Inspección y el de Instrucción de las Escuelas de Primeras Letras del Reino. Consideraba que las normas que ahora se derogaban tenían inspiración elitista y utilizaban la enseñanza como instrumento de poder.

Un Real Decreto de 4 de agosto de 1836⁸ firmado por el duque de Rivas, vin-

culado a la ideología liberal, incluye el Plan de Instrucción Pública, así como el Plan General de Regulación de la Instrucción pública y privada en su nivel primario, la instrucción secundaria y la tercera enseñanza.

La formación del profesorado cobra ya particular interés y se establece que «habrá en la capital del Reino una escuela normal central de instrucción primaria», destinada principalmente a formar maestros para las escuelas normales subalternas y pueblos de la provincia de Madrid.

La primera Escuela Normal se creó el 8 de marzo de 1839, obra de Pablo Montesino, médico y político liberal, y de Gil de Zárate. Posteriormente surgieron en cada capital de provincia. Manuel de Guzmán, catedrático de escuela universitaria, sostiene la tesis de que las escuelas normales, concebidas como «seminarios laicos», estuvieron inspiradas en el ideario de la Institución Libre de Enseñanza y conocieron su época de mayor esplendor en la República⁹.

Las Comisiones de Instrucción Pública, tanto las de provincia, como las de partido y de pueblo, acentúan su función fiscalizadora y coactiva o inciden de modo particular en los aspectos derivados de la conducta de los educadores.

El Real Decreto, en su artículo 126 y siguientes, especifica la formación de un consejo de instrucción pública, una de cuyas atribuciones será la de proponer «al Ministerio de la Gobernación, los inspectores o visitadores extraordinarios que en cada caso juzgue necesarios para inspeccionar los establecimientos de instrucción pública costeados por el Estado o por particulares».

En 1838 se hizo con el poder un nuevo gobierno moderado y ve la luz la Ley

(7) ALFREDO JIMÉNEZ AGUIZÁBAL: *Génesis y consolidación de la función social y carácter profesional de la inspección educativa (1849-1936). Las claves de un ejemplar reconocimiento internacional*. Valladolid, 12 de noviembre de 1996.

(8) *Colección de Decretos. Tomo 21, año 1836*. pp. 301-328.

(9) MANUEL DE GUZMÁN: *En el 150 aniversario de la Escuela Normal* Escuela Española, 9 de marzo de 1989.

de 21 de julio de 1838, firmada por María Cristina de Borbón en su calidad de reina regente. Instaura el Plan de Instrucción Pública, inspirado por Pablo Montesino, que establece una graduación simple en la instrucción primaria y señala que ésta se dividirá en elemental y superior. La graduación de la enseñanza primaria va acompañada de una mayor preocupación por la formación de profesores cualificados.

En cada pueblo que llegaba a 400 vecinos había la obligación de «sostener una escuela primaria superior» y los requisitos obligados para ser nombrado maestro de escuela elemental vienen señalados en el artículo trece: «tener veinte años de edad como mínimo, haber obtenido el correspondiente título mediante examen y certificados de buena conducta del Ayuntamiento y cura párroco». En cada provincia «habrá una comisión especial encargada de examinar a los que aspiran a obtener el título».

La coeducación no existía en la enseñanza obligatoria y el control político está presente en toda la vida educativa; así vemos que incluso en la toma de posesión del maestro se especifica «que corresponde a los respectivos ayuntamientos de los pueblos» pero no se podría ejercer la profesión «sin la previa aprobación del jefe político».

Todo ello propició el ejercicio de una inspección politizada, incidiendo de un modo muy marcado en el control de la conducta de los profesores, verificado por medio de la visita a los establecimientos docentes. Pormenoriza al máximo la regulación de las visitas de inspección, considerándolas como el medio idóneo para llevar a feliz término las funciones que tiene encomendadas. Constituye su medio habitual de actuar. Carácter de «obligatoriedad» tienen dichas visitas y deben reunir asimismo una serie de requisitos que las conviertan en instrumento de eficacia. Se conciben como acto individual o de responsabilidad compartida y siendo responsabilidad de las comisiones provinciales, estas nombran al inspector o inspectores que en

«calidad de comisionados especiales» verificarán la visita. Existía la obligación de visitar anualmente todos los establecimientos de instrucción primaria de su provincia.

Planificación y programación de la visita de inspección.

- Tarea previa. «Los inspectores, antes de comenzar su visita, deberán formar un estado general que llevarán con los resúmenes de cada pueblo. Estos datos serán el punto de partida para poder emitir posteriormente el informe preceptivo».
- Visita al centro educativo. «Al dar principio a la visita de una escuela, los maestros tienen que enseñar al inspector un ejemplar de la ley vigente de instrucción primaria y otro del reglamento de escuelas». Estaba considerado como falta grave el carecer de ellos. La conducta de los profesores era el principal motivo de inspección y control y asimismo el inspector o inspectores tenían que llevar a cabo las siguientes tareas:
 - El examen a los niños para conocer su estado de instrucción y sus adelantos.
 - El régimen interno de la escuela, materias y métodos.
- Reunión posterior a la visita. Concluida la visita de inspección se reunirá con el ayuntamiento del pueblo o comisión local, y tratarán juntos los problemas detectados y las posibles soluciones.
- Informe o Memoria. Terminada la visita presentará a la comisión provincial de instrucción primaria, en el término de un mes, un informe pormenorizado.
- Remisión a la Dirección General.

Con el paso del tiempo fueron diferenciándose claramente dos tipos de visita: política y técnica. La primera, con una gran carga coercitiva, incidía en la conducta del maestro, su situación y concepto en el

pueblo, mientras que la segunda mostraba su preocupación por el aprovechamiento de los alumnos, métodos de enseñanza y necesidades de la escuela.

La Real Orden de 18 de abril de 1839, reglamenta de nuevo las Comisiones de Instrucción Primaria. Señala en el preámbulo:

La experiencia general de todos los países donde la educación pública prospera, ha mostrado, que para que ésta corresponda a la actual civilización europea, es preciso que los establecimientos destinados a la instrucción del pueblo estén siempre, en cuanto posible sea, a la vista del gobierno.

Y justifica la necesidad de la inspección al indicar:

Aún establecidas las escuelas y provistas de buenos maestros, necesitan de vigilancia y cuidados asiduos para que lleguen a ser tan útiles como conviene.

Las atribuciones de las comisiones vienen explicitadas en el artículo 19, referido a la inspección y vigilancia de las instituciones educativas:

Nombrarán inspectores de entre los individuos de su seno o fuera de él, para que visiten las escuelas de la provincia una vez al año por lo menos. Hasta tanto que las circunstancias permitan que el servicio de estos inspectores sea debidamente pagado, podrán valerse las comisiones superiores de personas idóneas que hagan estas visitas de inspección sin estipendio alguno. Se darán a estos inspectores instrumentos determinados por la comisión superior, acerca de los puntos o materias sobre que debe versar principalmente la visita y el informe que en consecuencia debe darse.

Al margen de toda nota de profesionalidad, concibe la función inspectora como obra de caridad o simplemente de filantropía.

En el verano de 1843 cayó Espartero, es proclamada la mayoría de edad de Isabel II y gobiernan los moderados con Narváez. Los asuntos de Instrucción Pública están incardinados en el Ministerio de Gobernación a cuyo frente está Pedro José Pidal, quien comienza la preparación de un plan general de estudios.

El Plan General de Estudios fue aprobado por Real Decreto de 17 de septiembre de 1845¹⁰. Debido al primer marqués de Pidal, su inspirador fue Gil de Zárate. Está dedicado en su mayor parte a las enseñanzas secundaria y superior y en lo que hace referencia a la instrucción primaria restringe la autonomía de los centros docentes y los convierte en Escuelas del Estado.

Dos años después aparece el Real Decreto de 23 de septiembre de 1847, dictando reglas para dar nuevo impulso a la instrucción primaria¹¹. Consta de ocho títulos, el último de los cuales está dedicado a las Escuelas Normales y a los inspectores, y señala como los maestros de las escuelas normales que fueron suprimidas quedarían de inspectores en sus provincias.

NACE LA INSPECCIÓN DE ENSEÑANZA PRIMARIA

El Real Decreto de 30 de marzo de 1849 representa la culminación de un largo y laborioso proceso. Firmado por Isabel II, siendo ministro de comercio, instrucción y obras públicas Juan Bravo Murillo; e inspirado por Antonio Gil de Zárate, Director General de Instrucción Pública. Tiene dos partes bien diferenciadas:

- Organiza las escuelas normales.
- Crea la Inspección de Enseñanza Primaria.

(10) *Colección Legislativa. Año 1845*. pp. 197-246.

(11) *Compilación legislativa de Instrucción Pública. Tomo 2, primera enseñanza*. Madrid, edición oficial, Disposiciones Generales, Ref. 323, 1978.

El Decreto contiene 27 artículos, encuadrados en los siguientes Títulos:

- I. De las escuelas normales.
- II. De las condiciones y del examen para optar a los títulos de maestro.
- III. De los Inspectores. Crea una plaza de inspector en cada provincia y seis de inspectores generales.
- IV. De los secretarios de las comisiones superiores de instrucción primaria.

La creación de la inspección, con carácter de profesionalidad, se justifica en el preámbulo de este Decreto:

Crear otra institución hace tiempo reclamada, y sin la cual en vano se afanaría el gobierno en promover mejoras...Esta institución es la de los inspectores...

Si en todas las ramas del servicio público es conveniente esta clase de funcionarios, en la instrucción primaria es indispensable. Sin ellos la administración nada ve, nada sabe, nada puede remediar. Las autoridades no tienen tiempo para vigilar por sí solas tan gran número de establecimientos, ni menos para entrar en la intimidad de pormenores que esta vigilancia exige. Carecen además de conocimientos especiales que se necesitan para abarcar muchas cosas que sólo se descubren a los ojos de personas facultativas y amaestradas en esta clase de indagaciones...

Gil de Zárate concibe la función inspectora como actividad vinculada al estado y ejercida por funcionarios profesionales especializados. Los artículos del 17 al 23 regulan la creación de la inspección profesional y vienen a señalar como «habría en todas las provincias un inspector de escuelas nombrado por el gobierno. Para optar al cargo de inspector se necesita haber cursado tres años en la Escuela Central o en cualquiera de las superiores y ejercido el magisterio cinco años por lo menos». Los inspectores que ejercían en provincias

donde existía escuela normal elemental, tenían obligación de enseñar en ella «en ciertas épocas del año, las materias que se les señale».

El 20 de mayo del mismo año se dictó el Reglamento que desarrolla el artículo 27 del Real Decreto de 30 de marzo de 1849 y procedió el gobierno al nombramiento de la primera promoción de inspectores. Firmado por Bravo Murillo, consta de 53 artículos encuadrados en los siguientes títulos:

- I. Del nombramiento de los inspectores.
- II. De los inspectores generales.
- III. De los inspectores de provincia.
- IV. Los inspectores generales. Incide en exclusiva en este título en los aspectos económicos ya que el título II había fijado que residieran en Madrid y que alternativamente tres estarían viajando y los otros tres en la Corte.
- V. Secretarios de las comisiones provinciales.

Una Real Orden de 28 de junio de 1850¹², sobre uniforme de la inspección, constituye una curiosa disposición, puesto que regula de forma pormenorizada como debe ser el pantalón, la casaca, la presilla y borlas del sombrero, el chaleco que será blanco, los bordados y el metal de los botones. Establece una diferenciación muy marcada entre el uniforme de los inspectores generales y los de provincia.

La firma de un concordato del Estado español con la Santa Sede normaliza unas relaciones muy deterioradas desde que tuvo lugar la desamortización, pero como consecuencia del citado concordato, la Iglesia, a través de su jerarquía, asumía la tarea de velar por las enseñanzas que se impartan en este campo en las instituciones educativas. La delimitación de competencias, no siempre clara, entre Iglesia y

(12) *Diccionario de Legislación de Ascarza*. p. 638.

Estado, incide de forma negativa en el ejercicio profesional de los inspectores.

Antonio Molero, catedrático de Historia de la Educación, al estudiar esta época, resalta las connotaciones negativas que tuvo la circular dirigida a los gobernadores civiles el año 1849, momento en que tiene lugar la creación de la inspección profesional, donde se decía:

Los profesores todos, pero más los maestros de la educación primaria, deben ser hombres religiosos y morales por convicción y por práctica; el que no lo sea, debe abandonar una causa para la que no está llamado, y si no lo hace la autoridad debe separarlo sin demora.

La revolución de junio de 1854, la Vicararada, propicia el inicio del bienio progresista y Alonso Martínez envió a las Cortes un proyecto de ley, de 18-XII-1855, que sería precedente de la Ley Moyano. Al año siguiente, 1856, Moyano, ministro de Fomento de un gobierno de signo moderado, presidido por Narváez, presenta a las Cortes un nuevo proyecto de Ley. Claudio Moyano, espíritu profundamente renovador, fundó las Reales Academias de Ciencias Políticas y Morales y de Jurisprudencia.

El 17 de julio de 1857, la reina Isabel II promueve una Ley de Bases por la que se autoriza promulgar una Ley de Instrucción Pública.

LEY MOYANO

La Ley de Instrucción pública de 9 de septiembre de 1857 tiene un marcado carácter liberal¹³. Publicada siendo Claudio Moyano Samaniego ministro de fomento, en la época de la reina Isabel II, tuvo una larga vida, pues con ligeras modificaciones ha estado vigente hasta la «Ley Villar» del año 1970.

Está basada en el proyecto de Alonso Martínez, y cuando se promulga, España conoce un elevado índice de analfabetismo y gran inestabilidad en la situación del profesorado, ya que sus retribuciones corrían a cargo de los Ayuntamientos, no muy celosos en cumplir sus obligaciones.

M.B. Cossio señalaría que el carácter de la Ley era más «burocrático que pedagógico y su espíritu, ni liberal ni ultramontano, sino puramente civil y legalista, de acuerdo con la ideología del partido moderado»¹⁴.

Regula la enseñanza general en España y como principales disposiciones en cuanto hace relación a la inspección educativa, debemos citar:

- Artículo 294: «El gobierno ejercerá la inspección y vigilancia sobre los establecimientos de instrucción, así públicos como privados».
- Artículo 295: «Las autoridades civiles y académicas cuidarán bajo su más estrecha responsabilidad, de que ni en los Establecimientos públicos de enseñanza ni en los privados se imponga impedimento alguno a los RR Obispos y demás prelados diocesanos, encargados por su ministerio de velar sobre la pureza de la doctrina, de la fe y de las costumbres y sobre la educación religiosa de la juventud, en el ejercicio de este cargo».
- Artículo 297: «En la primera enseñanza, el Gobierno vigilará, por medio de sus inspectores especiales».
- Artículo 298: «Los inspectores serán nombrados por el Rey».
- Artículo 299: «En cada provincia habrá un inspector de escuelas de primera enseñanza; las tres Provincias Vascongadas tendrán un sólo ins-

(13) Colección Legislativa de España. Tomo 73, año 1857. pp. 256-306.

(14) M.B. Cossio: *La Enseñanza Primaria en España*. BILE 31 de diciembre de 1897, número 453, p. 357. Citado por Quintana.

pector». En casos excepcionales podrían aumentarse hasta dos en las provincias y tres en Madrid.

- Artículo 300. Indica las condiciones para ser nombrado inspector: «Para optar al cargo de inspector se necesita haber terminado los estudios de escuela normal y central y haber ejercido la primera enseñanza por espacio de cinco años de escuela pública o de diez en escuela privada».

Los artículos siguientes regulan todo lo referente al sueldo y ascensos en la carrera.

Los inspectores provinciales tenían la obligación de visitar todas las escuelas de primera enseñanza establecidas en su provincia (artículo 303) y los inspectores generales visitarán las escuelas normales y vigilarán los trabajos de los provinciales.

Había tres inspectores generales de primera enseñanza «nombrados de entre los inspectores de provincia de primera clase, directores de la escuela normal central; todos deberán llevar cinco años de ejercicio en su último destino y tener el título de bachiller de artes...».

LEY DE INSTRUCCIÓN PRIMARIA DE 2 DE JUNIO DE 1868

La Ley Moyano había regulado todo lo referente a la instrucción pública en sus diferentes niveles. Ahora se procede a regular el nivel primario. Firmada por el ministro de fomento Severo Catalina, en tiempos de Isabel II, dedica el capítulo IV a la Inspección en sus artículos 78, 79 y 80. Aparece el Cuerpo de Inspectores Generales. El preámbulo de la Ley indica:

Además de la inspección religiosa que incumbe a los párrocos y prelados diocesanos; el gobierno formará un cuerpo de inspectores generales, que a la par que se dediquen a ejercer su importante cargo por medio de visitas extraordinarias se empleen en adquirir los conocimientos más adelantados en la pedagogía. Para hacer

estos estudios, el Gobierno podrá enviar uno o más de estos inspectores a visitar los establecimientos más acreditados en países extranjeros.

Este cuerpo no excederá de diez individuos de los cuales deberá haber siempre una mitad al menos en comisión activa, gozarán el sueldo de 2000 escudos. Su nombramiento se hará por el gobierno con antiguos empleados de los ramos de Fomento y Gobernación, que tengan categoría de Jefe de Administración con grado mayor académico, en Directores y Profesores de Escuelas Normales y en Inspectores y Secretarios de provincias...

Esta Ley tuvo muy corta vida ya que fue derogada por Decreto de 14 de octubre de 1868, al producirse el cambio histórico y político del destronamiento de Isabel II. En el preámbulo del Decreto se dice:

Entre las leyes con que el poder derrocado por nuestra gloriosa Revolución limita la libertad de enseñanza, ninguna ha producido en el país una impresión tan desoladora como la del 2 de junio de este año.

Un Decreto de 9 de diciembre de 1868 dispone que cada provincia sostenga una escuela normal de maestros y otra de maestras costeando cuando menos un inspector facultativo sujeto a la junta provincial de primera enseñanza. Hace en el preámbulo del Decreto un canto encendido de los inspectores y de las funciones que tienen encomendadas y señala la necesidad de:

Una activa vigilancia confiada a inspectores aleccionados, prudentes, imparciales, puros y probos. Tal es la misión alta y delicada a que son llamados estos funcionarios; tal la importancia de su buen porte y exacto desempeño.

El período que abarca de los años 1868 a 1874 constituye el «Sexenio Revolucionario». La primera República se proclamó el 11 de febrero de 1873. Vida efímera ya que no duró ni un año. Con razón diría el periodista Juan Balansó que «desayunó

con Figueras, almorzó con Pi y Margall, merendó con Salmerón y cenó con Castelar».

Un Decreto de 19 de junio de 1874, firmado por el Ministro de Fomento, Eduardo Alonso Colmenares, resuelve la manera de ejercer la inspección de los establecimientos de instrucción pública y crea cinco plazas de inspectores generales. El preámbulo justifica la necesidad de regular la inspección:

La inspección únicamente pueden hacerla bien ojos experimentados. Sólo de las cosas en que estamos versados podemos formar pronto y atinado juicio... por eso se dispone en el Decreto adjunto que ejerzan la inspección de los establecimientos de instrucción pública profesores encanecidos en la enseñanza, que tengan adquirido el hábito de penetrar de una ojeada lo que a los no acostumbrados a la vida académica les sería imposible ver...

En diciembre de 1874 tiene lugar la proclamación de Alfonso XII y en 1876 ve la luz una nueva constitución «liberal transaccionista». Época de turnos de partidos, encabezados primero por Cánovas y Sagasta y luego por Canalejas y Maura.

LA INSTITUCIÓN LIBRE DE ENSEÑANZA

Gran importancia en la vida de la educación española y en el desenvolvimiento y desarrollo de la acción inspectora constituye todo lo relacionado con la Institución Libre de Enseñanza. El Real Decreto de 16 de agosto de 1876 constituye su punto de arranque. Al frente de ella aparece Francisco Giner de los Ríos cuya vida se desarrolla prácticamente desde la primera a la segunda república. La Institución tuvo desde su origen un espíritu y sentido crítico, «un no conformismo político, social y religioso».

La vida de la Institución Libre de Enseñanza abarca de 1876 a 1939. En sus orígenes fue concebida como centro de enseñanza

secundaria, totalmente desligada de la estatal, ya que fue obra de los profesores krausistas que habían sido separados de la universidad oficial. No obstante debemos considerar como precedente obligado el pensamiento de Sanz del Río, a cuyo alrededor se agruparon krausistas y católicos liberales.

Tuvo una gran influencia en la formulación del ideario republicano y en sus ideales pedagógicos y, pese a que en un principio estuvo dedicada sólo a la enseñanza secundaria, sus mayores logros y su máximo prestigio se generó a partir de 1881 en la primaria, al basar la educación en la racionalización de los estudios, la coeducación y las prácticas excursionistas y deportivas. Refleja en sus planteamientos un no conformismo social y religioso, priorizando una pedagogía de la libertad como valor prioritario frente a la autoridad.

La proyección inmensa que tuvo se traduce en el alumbramiento, a partir de 1881, del Museo Pedagógico, verdadero lugar de perfeccionamiento de los profesores a cuyo frente estuvo como primer director M.B. Cossio. Desapareció el año 1939.

Son dignas de resaltar también, como obras de la Institución, la convocatoria del Congreso Nacional de Pedagogía en 1882 y la creación de fundaciones como la Junta para Ampliación de Estudios (1906), cuyo fin fue proveer de becas para trabajos en el extranjero; la Residencia de Estudiantes, en 1910, a cuyo frente estuvo Alberto Jiménez Fraud; el Centro de Estudios Históricos y el Instituto Escuela. Esta última institución fue creada en 1918 a iniciativa de Castillejo y de Cossio.

Históricamente coincide con la Constitución de 1876, aprobada el 30 de mayo, que, aunque declaraba la confesionalidad del estado español, garantizaba el respeto a otras opciones religiosas y reconocía el derecho de todo español para «fundar y sostener establecimientos de instrucción o de educación con arreglo a las leyes». «La Santa Sede no estuvo de acuerdo con la to-

lerancia que reconocía el artículo 11 de la Constitución».

La incidencia de la Institución Libre de Enseñanza sobre el trabajo de la inspección fue intensa, dotándola de una perspectiva más científica y técnica. Numerosos inspectores estuvieron vinculados a ella. Giner de los Ríos escribiría:

El Inspector en primer término y sobre todo, es un profesor normal, un educador, un maestro del maestro, encargado de conservar y mejorar la educación de éste. La inspección es como una especie de escuela normal a domicilio¹⁵.

La formación del profesorado constituye el punto clave de la Institución. Así Giner de los Ríos, al tratar del espíritu de la educación que debía primar en su obra, señalaría en el discurso inaugural del curso 1880-81 las siguientes consideraciones:

Dadme al maestro y os abandono la organización, el local, los medios materiales, cuantos factores en suma, contribuyen a auxiliar su función. El se dará arte para suplir la insuficiencia o los vicios de cada uno de ellos.

La Institución Libre de Enseñanza editó de 1877 a 1936 un boletín del que fueron directores Giner de los Ríos y Cossío. En él se refleja la vida de la Institución, con etapas claramente diferenciadas, hasta que un Decreto de 17 de mayo del 1940 dispuso la incautación de todos sus bienes «por su notoria actuación en contra de los ideales del nuevo Estado». En realidad su condena ya había sido dictada en Burgos en 1936 mediante una circular de la Comisión de Cultura, donde se dice:

Los hombres que integran esas hordas revolucionarias (se refiere al Frente Popular) cuyos desmanes tantos espantos causan, son sencillamente los hijos espirituales de catedráticos y profesores que a través de Instituciones como la llamada Libre de En-

señanza, forjaron generaciones incrédulas y anárquicas.

El Decreto de 1940 fue derogado, muchos años después, en el Consejo de Ministros de 27 de enero de 1978, y se procedía a reintegrar al patrimonio de la Fundación Giner de los Ríos los bienes que les fueron confiscados.

LA OPOSICIÓN COMO SISTEMA DE ACCESO

Por un Real Decreto de 1885, 21 de agosto, obra del ministro de fomento Alejandro Pidal y Mon, en tiempos de Alfonso XII, se fija la oposición como sistema de acceso al Cuerpo de Inspectores. Esta novedad no sería puesta en práctica hasta el año 1907. Amplía su plantilla a 90 inspectores y los ascensos tendrían lugar por antigüedad y concurso. En el preámbulo del Real Decreto justifica la necesidad de la inspección. Dice:

Bien acreditado tiene la experiencia que una acertada organización de los servicios de inspección es para los gobiernos la garantía esencial de una buena enseñanza. Mal constituido este servicio las mejores instituciones escolares sometidas a la dirección o al Patronato del Estado se hacen estériles, y los esfuerzos de los gobiernos sólo producen en la práctica grandes desconcertos.

Y continúa:

Desgraciadamente los servicios de inspección han sido hasta ahora la parte más defectuosa y descuidada de nuestra legislación de Instrucción Pública.

Al personal escaso y pobremente dotado de los funcionarios encargados de estos delicados servicios se les han impuesto tareas abrumadoras y obligaciones y deberes de imposible cumplimiento.

(15) ANTONIO MOLERO PINJADO: *La trayectoria histórica del Servicio de Inspección. Curso sobre Técnicas de supervisión educativa*. 28 noviembre 1994.

Para opositar al cuerpo de inspectores era requisito obligado estar en posesión del título de maestro nacional con tres años de ejercicio en propiedad o haber ejercido cinco años en propiedad el magisterio de primera enseñanza superior en escuela oficial o libre asimilada y «un certificado de aptitud logrado en examen especial de Pedagogía y legislación de instrucción pública».

El artículo 4º fijaba la existencia de un inspector al frente de cada provincia «elegido y nombrado libremente por el Ministerio de Fomento entre los 90 del Cuerpo». Sus atribuciones y deberes, señalados en el artículo 24, eran «inspeccionar las escuelas públicas, cuidando de que no se dé ninguna enseñanza contraria a la Constitución del Estado. Inspeccionar los métodos y el material de enseñanza, el estado de los edificios... la legislación escolar...»

La Inspección General es regulada por un Real Decreto de 11 de julio de 1887. Decreto firmado por la reina regente María Cristina, siendo ministro de fomento Carlos Navarro y Rodrigo, contempla la existencia de dos inspectores generales que desempeñaban sus funciones respecto a las escuelas elementales, de Bellas Artes, de Industrias Artísticas, de Comercio y de Artes y Oficios, el uno, y el otro, respecto a las Escuelas Normales, Central de Gimnástica, Museo Pedagógico, establecimientos de sordomudos y de ciegos, escuelas primarias de todas clases y bibliotecas populares.

NUEVO REGLAMENTO DE LA INSPECCIÓN

En 1896 ve la luz el segundo Reglamento de la Inspección mediante el Real Decreto de 27 de marzo, siendo ministro Linares Rivas. En la exposición de motivos señala: «La inspección de todas las ramas de la administración, pero señaladamente en la enseñanza pública, es una función importantísima del Estado».

Esta inspección, más que una vigilancia desconfiada y recelosa, es la acción del gobierno mediante la cual «estimula a profesores y alumnos...y mantiene el cumplimiento de las leyes, sin el cual nada valdrían las más justas y adecuadas...».

Este segundo reglamento de la inspección consta de 42 artículos encuadrados en dos capítulos. Hacen referencia a la inspección general y a la inspección especial de primera enseñanza. Todo el capítulo segundo está dedicado a regular «la organización y las atribuciones de los inspectores de primera enseñanza».

España se tiñe con tintes de tragedia el año 1897 al ser asesinado Cánovas, Presidente del Consejo de Ministros, en el balneario de Santa Agueda por el anarquista italiano Angiolillo. Coincide el luctuoso suceso con tensiones graves en nuestras colonias, que culminarían con la profunda crisis del 98.

Las instituciones educativas van adquiriendo mayor complejidad. Se profundiza y regula todo lo referente a la escuela graduada en el Reglamento de Escuelas de 23 de septiembre de 1898 y surge la dirección escolar profesionalizada.

El Decreto Ley de 11 de octubre de 1898, firmado por Germán Gamazo, pone la inspección bajo la dirección del Consejo de Instrucción Pública, organismo superior de la enseñanza en todas sus ramas. Señala las atribuciones de los inspectores provinciales y reorganiza el servicio. La norma trata también de puntualizar las funciones y los deberes que otras autoridades, como los rectores de las universidades, tienen en este aspecto de la inspección de enseñanza.

La fecha emblemática de 1900, nacimiento de un nuevo siglo, es fundamental en la vida de la inspección educativa y se dan pasos importantes en busca de su carácter técnico. Así el Real Decreto de 6 de julio de dicho año organiza las Escuelas Normales y la Inspección Provincial de Primera Enseñanza. El preámbulo del Real Decreto incide en la consideración técnica

de la labor inspectora y dice, entre otras cosas:

La inspección de las escuelas representa en el organismo de la primera enseñanza una función tan importante como la de las escuelas normales. De aquí la necesidad de poner en la designación y nombramiento de los inspectores un cuidadoso esmero para que su delicada misión tenga un carácter verdaderamente técnico...

El artículo 30 del Real Decreto recuerda que «las plazas de inspectores provinciales que sacaren en adelante, se proveerán siempre por oposición». Considera necesario dar continuidad y permanencia a los inspectores en el ejercicio de su función como medio obligado para garantizar su independencia y su profesionalidad.

Decreto publicado siendo ministro de instrucción pública y bellas artes Antonio García Alix y regente del reino María Cristina.

En ese mismo año, 1900, el 31 de marzo había tenido lugar la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Desgajado del de Fomento, el citado Ministerio estuvo ubicado en el casón del de Fomento, sede hoy del Ministerio de Agricultura. No pasaría a Alcalá 34 hasta el 19 de noviembre de 1928, siendo ministro Eduardo Callejo de la Cuesta.

LA INSPECCIÓN, FUNCIÓN PRIVATIVA DEL ESTADO

El 12 de abril de 1901 aparece un Real Decreto firmado por Álvaro Figueroa, conde de Romanones. En su exposición de motivos señala:

La inspección de primera enseñanza, reconocida como necesaria y de importancia suma en todos los países ha sido siempre función privativa del Estado, por ser el medio de que dispone el poder central para

ejercer su misión fiscalizadora sobre cuantos ejercen el magisterio en la nación, y al mismo tiempo para que por su conducto pueda conocer en cada momento las más perentorias necesidades de la enseñanza y de la educación popular.

Siendo función privativa del estado, su regulación jurídica es competencia y responsabilidad de los diferentes poderes legislativo y ejecutivo, a la postre del gobierno, y debe estar supeditada en todo momento a los imperativos de la técnica pedagógica.

La regulación de la inspección contempla como estará a las inmediatas órdenes de la subsecretaría del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes e indica como «los inspectores de primera enseñanza serán incompatibles en las provincias que ejerzan sus cargos, una vez cumplidos ocho años de residencia en la misma».

Durante el mandato del conde de Romanones se hizo cargo el estado de la obligación de pagar a los maestros.

El ámbito de actuación de la inspección abarca no sólo a los establecimientos públicos, sino también a los centros educativos de enseñanza no oficial. El Real Decreto de 1 de julio de 1902 normaliza la actuación de la inspección educativa con relación a estos centros de titularidad no oficial. Indica en su artículo 1º: «Al Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes corresponde la inspección de los establecimientos de enseñanza no oficial».

La inspección ordinaria era realizada por los inspectores provinciales de primera enseñanza y de las visitas realizadas, tanto las ordinarias como las extraordinarias, tenía que quedar constancia en el libro de visitas de inspección.

Una Real Orden de 22 de septiembre de 1902¹⁶ reconoce que los establecimientos privados «vienen a llenar una altísima misión social».

(16) *Colección Legislativa*. 13/1902. pp. 415-416.

El Ministro de Instrucción Pública, conde de Romanones, por medio del Real Decreto de 26 de agosto de 1902 regula la inspección de la enseñanza oficial. En la exposición de motivos señala: «Dictado ha poco tiempo el decreto relativo a la inspección de la enseñanza no oficial, imponíase como necesaria una disposición análoga con respecto a la vida académica en los establecimientos de instrucción pública». Indica:

En el ya extenso catálogo de lo legislado entre nosotros sobre la inspección de enseñanza nos ha advertido la experiencia de lo infructuoso de las disposiciones que tendían a confiar tal empeño a un cuerpo oficial de inspectores fijamente constituido, acaso porque la estrechez de nuestro presupuesto no consintió dotar a la inspección de enseñanza de las necesarias proporciones y probablemente también porque se tornó la índole de la inspección al preferir la condición, para ésta indispensable, de ser como delegación de las facultades del gobierno...

Hace un encendido y apasionado canto del Profesorado. «El ministerio docente debe ser considerado, no como ejercicio rutinario de hábitos burocráticos, sino como elevado magisterio de la verdad y como augusto sacerdocio de la ciencia...Importa convertir el concepto moral en concepto legal».

El Real Decreto constituye un duro golpe a la profesionalidad de la función inspectora ya que hace depender la eficacia de esta de un absurdo concepto de transitoriedad, pues como indica su artículo 3º: «Para la mayor eficacia de los trabajos de inspección, el cargo de inspector tendrá siempre carácter transitorio».

Previamente, en el artículo 2º, indica que «el nombramiento de los inspectores será de la confianza del ministro».

El conde de Romanones prestó un flaco servicio a la profesionalidad de la inspección al convertir ésta en un cargo de confianza y dotarla de carácter transitorio.

«La inspección tendrá siempre carácter circunstancial debiendo girarse las visitas cuando el ministro determine su oportunidad», indicaba el artículo 8º. Dicha visión, chata, pobre y partidista, aparecería también con posterioridad en diferentes momentos históricos, alguno de ellos relativamente reciente.

El reconocimiento de lo que es y representa la inspección educativa continua estando a la orden del día. Bien es verdad que con excesiva frecuencia no pasa dicho reconocimiento del terreno de las intenciones y de las buenas palabras. Así el Real Decreto de 30 de marzo de 1905, en su preámbulo, hace un encendido canto lírico de lo que es y representa la inspección. Señala, entre otras cosas:

Todos los sacrificios que la mejora de dotación de los maestros, aumento de escuelas y la reorganización de las normales exigen, resultarían estériles sin la creación de un cuerpo de inspectores que lleve a todas partes la acción del gobierno para corregir abusos, vigilar el servicio y perfeccionar al maestro.

A la inspección deben otros pueblos el perfeccionamiento de la enseñanza primaria, y a ellos es fuerza consagrar atención preferente en nuestro país.

La inspección ha de ser como la savia que lleva a la escuela vida, energía e inteligencia, recordando a los maestros la importancia de su misión educadora.

El objeto de la inspección de primera enseñanza no es otro que, a juicio de su artículo 1º:

...llevar a las escuelas primarias oficiales la acción gubernativa del Ministerio...estimular a los maestros en el ejercicio de su cargo y guiarlos en su vida profesional y pública...

El artículo 2º da respuesta al interrogante de sobre qué y sobre quién se ejercía la inspección:

Sobre la actitud profesional de maestros y maestras, sobre el cumplimiento de sus de-

beres en el ejercicio de su cargo, sobre su conducta moral, sobre el estado de las escuelas, de la asistencia y adelanto de los niños, edificios escolares, mobiliario, material pedagógico, formación e inversión de los presupuestos y sobre cualquier otro asunto que tenga relación con la educación y enseñanza primaria.

Elevaba a 150 el número de plazas de inspectores. Todo lo referente a la instrucción pública en sus diferentes niveles continuaba rigiéndose por la «Ley Moyano», de 9 de septiembre de 1857. En el aspecto concreto de la instrucción primaria la norma básica era la Ley de Instrucción Primaria de 2 de junio de 1868.

El tiempo transcurrido, así como los diferentes cambios políticos, sociales y económicos acaecidos en España, hacían preciso y urgente la actualización de dicha normativa y así surge el Proyecto de Ley Orgánica de Instrucción Primaria de 14 de junio de 1905, siendo ministro de instrucción pública y bellas artes Carlos María Cortezo.

Se justificaba dicho proyecto de ley por la preocupación del gobierno por todo lo que hace relación al perfeccionamiento y expansión de la primera enseñanza. Dicha preocupación nacía por «el número de analfabetos que arrojan nuestras estadísticas; causa rubor como españoles».

El Título II está dedicado a la inspección de primera enseñanza. En las poblaciones que contaban con más de 20 escuelas aparecen los inspectores municipales cuyas asignaciones eran sufragadas por los ayuntamientos respectivos. Los inspectores de educación quedan desligados de las tareas de inspección higiénica y sanitaria que es encomendada a los inspectores municipales y provinciales de sanidad, hasta que posteriormente, por Real Decreto de 16 de junio de 1911, «se crea la Inspección Médica en las Escuelas de Primera Enseñanza para locales y alumnos».

El Real Decreto de 18 de noviembre de 1907, firmado por Faustino Rodríguez

San Pedro, regula técnicamente la visita de escuelas e incide en la necesidad de que la inspección esté bien organizada. Afirma:

Una organización acertada de los servicios de inspección es garantía de una buena enseñanza y por ello, constituye deber de todo gobierno subvenir a esta necesidad común a todos los servicios...

Se hace necesario conocer en su esencia y desarrollo el funcionamiento de las escuelas primarias, llevando a ellas la acción fiscalizadora y educativa del Estado; y siendo evidente que sólo por una inspección bien entendida puede conseguirse fin tan beneficioso, organizarla, garantizarla, dirigirla y dotarla de las condiciones más precisas para que responda sustancialmente al objetivo con que fue creada, a la vez que aspiración, tiene que ser y es de hecho obligación ineludible.

Fijó definitivamente la oposición como procedimiento de ingreso en el Cuerpo. «Preciso es también que los funcionarios encargados de misión tan espinosa tengan la garantía de estabilidad, a fin de que en el ejercicio de su cargo gocen siempre, dentro de las leyes, de la tranquilidad necesaria para ejercer las funciones con bastante independencia».

Se accedía al Cuerpo por la categoría de inspector auxiliar y sus atribuciones y deberes vienen reguladas en el artículo 29:

Inspeccionar las escuelas públicas y privadas, cuidando de que no se dé en ellas ninguna enseñanza contraria a la moral y las leyes del país; inspeccionar los métodos y el material pedagógico en las escuelas públicas, el estado y condiciones de los edificios, sus anejos y dependencias, las salas destinadas a clase, las habitaciones de los maestros...la asistencia escolar...

Los inspectores tenían también la obligación de dar todos los años, en período de vacaciones, «una conferencia a los maestros de la capital donde presten sus servicios sobre temas de carácter pedagógico y tres cuando menos en la cabeza de partido».

En 1908 se territorializa el territorio español en 20 áreas de inspección, por medio del Real Decreto de 2 de septiembre. La demarcación de zonas obedece al criterio de que «a cada inspector correspondan 450 escuelas aproximadamente»¹⁷.

Se constituyeron 59 zonas por distritos universitarios; las 49 zonas de inspección correspondientes a las capitales de provincia eran desempeñadas por los inspectores provinciales, y las 10 restantes por los 10 inspectores auxiliares. Esta división en zonas no tenía un carácter rígido y definitivo y así se señala en el artículo 2º:

...esta división es provisional, pudiendo introducirse en ella las modificaciones que hayan de originarse por la creación de nuevas escuelas o por el aumento del número total del cuerpo de inspectores.

El año 1909 conoce el nacimiento de la Escuela Superior del Magisterio, por un Real Decreto de 3 de junio. Tenía como finalidad la formación profesional de los futuros profesores de escuelas normales e inspectores de educación. Formación científica y pedagógica constituían los ejes vertebradores y apuntaba a una especialización en Ciencias, Letras o Labores.

La organización de la inspección y los cambios necesarios que era preciso introducir para adecuarla a la realidad política y social constituía preocupación constante de los gobernantes. A dicha preocupación responde el Real Decreto de 27 de mayo de 1910, reorganizando la inspección de primera enseñanza. Debido al conde de Romanones, considera que:

...la inspección técnica de la enseñanza, en todos sus grados, desde la universitaria hasta la de la escuela privada, es uno de los factores esenciales para la transformación que la opinión pública demanda en la educación nacional, es garantía única para el gobierno de que se cumplan sus órdenes sin desnaturalizarlos, y es el medio efi-

caz de tener informaciones para conocer el estado de los servicios y para poder acometer aquellas reformas que la realidad aconseje.

...un ministro sin inspección bien organizada, vive, en cierto modo, aislado de muchos servicios que debe conocer porque esa inspección es el órgano de relación técnica del Ministerio con todo el profesorado y con todos los centros y fundaciones docentes.

Concedió prioridad a la visita de escuelas, así como a la orientación, formación y perfeccionamiento de los profesores, e instituyó las primeras Misiones Pedagógicas «para interesar a la sociedad en los problemas de la enseñanza». En la exposición de motivos indica:

A todos los inspectores se les exige condiciones depuradas de capacidad pedagógica, porque importa mucho consignar que esta inspección no está, ni debe estar, inspirada en el principio de la desconfianza en el Profesorado, ni ha de tener tampoco carácter exclusivamente fiscal o denunciador, sino que lleva principalmente una acción tutelar, de apoyo para el profesor...de estímulo...de impulso...y de información autorizada y documental para los ministros, en la preparación de las reformas que sean precisas. En este sentido, la inspección tiene una elevadísima misión que cumplir.

El artículo 12 indica como los rectores de las universidades «son inspectores de todos los establecimientos docentes, públicos y privados y de cuantos funcionarios de enseñanza presten servicios al Estado dentro de los distritos universitarios».

Los funcionarios que constituirán el Cuerpo de Inspectores (artículo 14) serán los siguientes:

- Cinco inspectores de término. Son los tres municipales de Madrid y los provinciales de Madrid y Barcelona.

(17) *Colección Legislativa. Año 1908*. pp. 342-351.

- Ocho inspectores provinciales de ascenso que son los dos de los restantes distritos universitarios.
- Treinta y nueve inspectores provinciales de entrada y sesenta inspectores auxiliares o de zona.

En el Cuerpo de Inspectores de Primera Enseñanza se ingresaba por la categoría de inspector auxiliar o de zona y mediante oposición. Los inspectores auxiliares tenían que residir en la población que se les asignase dentro de la zona.

Desciende el número de escuelas asignadas a cada inspector, así el artículo 17 decía:

Se hará una división de España en tantas zonas como inspectores, atendiendo al número de escuelas, área y densidad de población y vías de comunicación, procurando que cada inspector tenga a su cargo como promedio unas 200 escuelas públicas.

Tarea obligatoria de los inspectores era convocar a los maestros para propiciar su actualización pedagógica. El artículo 30 decía a este respecto:

...reunirán a los maestros en el punto donde sea más fácil y cómoda la asistencia para celebrar una conferencia o conversación pedagógica... los inspectores...procurarían organizar misiones y conferencias pedagógicas solos o con el consenso de otras personas, para interesar a todos los elementos sociales en favor de la escuela primaria. Estos actos debidamente justificados, se consideran como un mérito para los inspectores. Se procurará que estas reuniones se verifiquen en días que no sean lectivos, pero nunca en las vacaciones caniculares.

En 1911 se crea la Dirección General de Primera Enseñanza, por un Decreto de 1 de enero. De ella dependía la inspección, las escuelas normales y la Escuela Superior del Magisterio. Su primer titular fue Rafael Altamira, hombre con claras influencias de Giner de los Ríos y de la Institución Libre de Enseñanza. Diría con relación a los inspectores:

Entonces podría ser el inspector lo que conviene que sea, una prolongación de la Escuela Normal, una continuación de la influencia cultural y profesional de ésta, el órgano a través del cual se ejercitará sin interrupción...aquella acción restauradora del espíritu del maestro.

La primera promoción de maestros normales, la mayoría de los cuales se integraría en la inspección educativa, salen de la Escuela Superior del Magisterio el año 1913 y ese mismo año, por un Decreto de 5 de mayo, se dota de una nueva organización a la inspección de primera enseñanza. El artículo 2º habla de los inspectores natos, que son los consejeros de instrucción pública.

Incide en la independencia de la inspección profesional, suprimiendo la jurisdicción que sobre ella tenían las autoridades provinciales, y ello supuso como escribió en 1935 Antonio Ballesteros, inspector general de primera enseñanza, «una liberación de la escuela primaria». En la exposición de motivos el legislador señala:

La idea de la responsabilidad en que el nuevo régimen ha de constituir a los inspectores de primera enseñanza con motivo de la mayor amplitud que se concede a su esfera de acción personal, engendraría en todos, por su sola virtud el noble afán de responder a la confianza que el Estado deposita en su diligencia y en su buena fe... hora es ya, de que la inspección de primera enseñanza pueda cumplir sus fines esenciales...velar por la pureza de la función didáctica, siendo el que inspecciona modelo de austeridad y ejemplaridad de costumbres...

El Cuerpo de Inspectores, señala el artículo 1º, «estará constituido por tres clases de funcionarios: los natos, los especiales y los profesionales».

El Real Decreto de 5 de mayo de 1913 fue desarrollado por una Real Orden de 23 de junio del mismo año y siendo ministro Joaquín Ruiz Jiménez y director general Antonio Royo Vilanova. Un Real Decreto

de 18 de octubre de 1913 restablece en todo su vigor el artículo 27 del Real Decreto de 18 de enero de 1911. Dicho artículo 27 dice:

El Consejo de Instrucción Pública ejercerá la alta inspección de la enseñanza pudiendo el ministro, o por sí o a propuesta del Consejo, confiar funciones de inspección a los Consejeros.

El cambio rápido y vertiginoso de ministros, claro síntoma de inestabilidad política, nos presenta en este momento como responsable de la cartera a Francisco Benjamín García que sustituye a Ruíz Jiménez, cuyo mandato había durado cuatro meses y catorce días.

Configurada la Inspección de Primera Enseñanza como cuerpo especial de funcionarios, todas las disposiciones posteriores inciden en la necesidad de acceder a dicho puesto por medio de un sistema selectivo que ofreciese las suficientes garantías. No obstante, pese a que se reiteraba una y otra vez que el ingreso sería por medio de oposición, siempre quedaba la puerta abierta para introducir el medio excepcional y vicioso de los inspectores extraordinarios o excepcionales, cuyo mérito, salvo casos honrosos siempre existentes, era la confianza del político de turno. El Real Decreto de 4 de marzo de 1915, que regula todo lo referente al ingreso en el Cuerpo de Inspectores de Primera Enseñanza, señala en su artículo 1.^o que «el ingreso sería exclusivamente por oposición».

La vida de la inspección educativa, ligada al desarrollo de las instituciones escolares, ve afectada en sentido positivo su actividad por el Real Decreto de 19 de septiembre de 1918 que reglamenta las escuelas graduadas. El personal de toda escuela graduada se componía del Maestro Director y de los Maestros de Sección. Todos ellos formaban la Junta de Maestros de la Escuela y entre sus competencias se encontraba la de aprobar los programas que

aplicará libremente en su grado, sin perjuicio de las funciones inspectoras.

En este mismo año (1918) tiene lugar el XI Congreso del Partido Socialista Obrero Español y el inspector Lorenzo Luzuriaga, director de la *Revista Pedagógica* y asiduo colaborador de las páginas educativas del diario *El Sol*, presenta una ponencia sobre *La Escuela Nueva de Madrid*.

La mayor complejidad que fueron adquiriendo los centros educativos, a medida que se desarrollaba la escuela graduada, propició el nacimiento de actividades y obras que amplían la esfera de acción de la escuela y favorecen la eficacia de su misión educadora. El Director era el máximo responsable de todas estas instituciones pero sometido a permanente orientación y control de la inspección.

Fruto de lo que anteriormente indicábamos constituye el nacimiento de las mutualidades escolares, de gran importancia educativa y social, creadas por el Real Decreto de 20 de septiembre de 1919, siendo ministro José Prado y Palacios.

Los inspectores de primera enseñanza, en su visita a las escuelas, consignarán en el libro de visitas si está funcionando debidamente la mutualidad escolar, concediendo a los maestros un plazo en el caso de no estar establecida, para que, dentro de él, organicen dicha institución...

Aumenta el número de dotaciones de inspección y en el año 1919 se fija la plantilla del Cuerpo en 140 miembros. Los inspectores se turnan cada dos años en las zonas de visita y tienen «la prohibición terminante» de que al visitar, en función de su cargo, las localidades en que radiquen escuelas cuya inspección les corresponda, se hospeden en casa de los maestros.

«En 1922 aparece como foco de transformación pedagógica la *Revista de Peda-*

gogía, que fundó y dirigió Lorenzo Luzuriaga¹⁸. La plantilla de inspectores aumentó a 200 y el 13 de septiembre de 1923, Miguel Primo de Rivera, Capitán General de Cataluña, se rebeló contra el gobierno que estaba presidido por Manuel García Prieto. Quedó establecida la dictadura.

Lamentablemente, la independencia, de todo punto necesaria en el ejercicio de la función inspectora, sufrió interferencias donde se pretende crear, de forma más o menos encubierta, inspecciones paralelas encaminadas a mantener un control político y dotadas de una gran carga coactiva. Se amalgama y entremezclan aspectos políticos, ideológicos, morales y profesionales.

Durante la dictadura de Primo de Rivera, que dura de 1923 a 1930, las libertades son sometidas a profundos recortes y limitaciones. «Fue anulado, otra vez, el derecho de inamovilidad, mermadas las atribuciones de la inspección, siendo sustituidos los inspectores en sus visitas por delegados de la autoridad, no siempre profesionales, trasladados, e incluso alguno destituido, sin otra causa que el interés político del favor»¹⁹.

Se crean delegados gubernativos por una Real Orden de 29 de agosto de 1924 y se regula su intervención en la enseñanza primaria. Convertía a los inspectores profesionales en meros colaboradores de los delegados gubernativos, los cuales, como representantes de la autoridad del gobernador civil de la provincia, «podrán visitar las escuelas públicas y privadas en toda ocasión, incurriendo en responsabilidad quien lo dificultare».

La caída de la dictadura propicia el advenimiento de la República el 14 de abril de 1931. Los hombres vinculados a la Institución Libre de Enseñanza como Fernan-

do de los Ríos y Marcelino Domingo, crearon el caldo de cultivo que propició e hizo posible la llegada de la República.

Molero Pintado, inspector de primera enseñanza y catedrático de universidad de Historia de la Educación, mantiene la tesis de que el primer bienio de la República tuvo una considerable «unidad de acción» en materia de enseñanza, al ocupar durante este tiempo la cartera ministerial dos personas como Marcelino Domingo Sanjuán y Fernando de los Ríos Urruti, que tuvieron un mismo subsecretario, Domingo Barnés Salinas, y un sólo Director General de Enseñanza Primaria: Rodolfo Llopis Fernández²⁰.

Dicha unidad de acción nace de considerar la enseñanza como eje de la política. La mayoría de los intelectuales socialistas, vinculados a la Institución Libre de Enseñanza, consideraban que la educación es el único medio eficaz que la República dispone para su consolidación. Apoyaron abierta y decididamente el cambio producido. El programa educativo de la República pasaba por la defensa de la escuela nacional y en dicho programa jugó un papel de gran protagonismo el inspector Lorenzo Luzuriaga.

Maillo considera que la República cometió dos errores transcendentales: «la implantación del laicismo escolar y la supresión de la Escuela de Estudios Superiores del Magisterio».

Al margen de los errores en el terreno educativo, que sin duda alguna se produjeron, lo que está claro es que existió una especial sensibilidad por la instrucción y la cultura y Marcelino Domingo y Fernando de los Ríos, dos de los hombres más carismáticos, tuvieron el acierto de saberse rodear de un plantel de pedagogos de gran

(18) A. MAILLO GARCÍA: *Respuestas a una invitación «Escuela Española»*. Madrid 4 de febrero 1982.

(19) ROBERTO DOTRENS: *El problema de la inspección y la educación nueva*. p. 78.

(20) ANTONIO MOLERO PINTADO: «La Segunda República y la enseñanza», en *Revista de Educación*, septiembre-octubre 1975.

categoría como Rodolfo Llopi, los inspectores Fernando Sainz, Antonio Ballesteros y Martí Alpera, entre otros, y el director escolar Ángel Llorca. Una de las primeras medidas de Marcelino Domingo fue anular diversas disposiciones anteriores por medio de la Orden de 29 de mayo de 1931 y en el preámbulo de la citada disposición dice:

Uno de los cuerpos de la Administración Pública en el que el Gobierno Provisional de la República ha encontrado más agudo malestar y más vivaz el ansia de justicia a consecuencia de las arbitrarias determinaciones que sufrió en el período de la dictadura, es el de Inspectores de Primera Enseñanza.

La decisión derogatoria abarca todo lo referente a zonas y distribución de inspectores, así como el régimen de traslados.

El Decreto de 2 de octubre, obra también de Marcelino Domingo, señala como principal misión de la inspección la orientación pedagógica y fija la manera de llevar a cabo el ingreso en el Cuerpo de Inspectores. Aparece la oposición libre entre maestros y el concurso restringido entre maestros nacionales. Aparece también, en el artículo 7.º del Decreto, la figura del «Inspector Maestro» cuya tarea consistía en «la orientación, cuidado y responsabilidad de un grupo de escuelas próximas a las suyas».

En el preámbulo se habían fijado las intenciones de su política educativa:

La república, prosiguiendo el plan que se tiene trazado, continúa creando las escuelas nacionales que el país demanda y necesita; pero no basta con crearlas, hay que asegurar su máxima eficacia. Necesitamos prodigar a las escuelas los constantes cuidados de una excelente orientación pedagógica...Esta misión tan delicada corresponde plenamente a la inspección de primera enseñanza.

REGLAMENTO DE LA INSPECCIÓN DEL AÑO 1932

El 9 de diciembre de 1931 es aprobada la Constitución republicana que tenía una

clara orientación social en el terreno de la cultura, y en 1932, por un Decreto de 2 de diciembre, siendo ya ministro Fernando de los Ríos, hace su aparición el tercer reglamento de la inspección (Gaceta del día 7), considerado como uno de los mejores reglamentos con que ha contado este cuerpo. El Reglamento de la Inspección fue redactado por los pedagogos inspectores Antonio Ballesteros Usano y Fernando Saiz Ruiz. En su artículo 1º indica:

La inspección profesional de primera enseñanza es el organismo encargado de orientar, impulsar y dirigir el funcionamiento de las escuelas nacionales y de las instituciones educativas auxiliares de las mismas. Velará igualmente por el cumplimiento de las leyes en los establecimientos de primera enseñanza de carácter público o particular. Dicho organismo estará integrado por la inspección central y por la inspección provincial de primera enseñanza...

Contempla la publicación de un boletín, como responsabilidad de la inspección central, que sería órgano oficial de comunicación de la Junta de Inspectores y del Consejo Provincial con los maestros y autoridades locales.

En su artículo 15º regula la Junta de Inspectores como verdadero órgano colegiado, ya que le corresponde «coordinar la labor de los inspectores en sus respectivas zonas». Asimismo tenían éstos que contribuir al «mejoramiento profesional de los maestros». El citado artículo 15º sería desarrollado por la Orden Ministerial de 27 de abril de 1933. La Junta Provincial tenía que propiciar que la actuación de los inspectores en sus respectivas zonas «respondiera a principios de unidad». En su parte expositiva indicaba:

La inspección ha de ser cada día más técnica y menos burocrática. Ha de perder definitivamente todo carácter fiscal para convertirse en consejera y colaboradora de la escuela y del maestro.

El Inspector de Primera Enseñanza no puede limitar su función al frío cumpli-

miento de la función que le señalan sus reglamentos orgánicos. Al contrario, ha de poner al servicio de su profesión todo el entusiasmo cordial de que sea capaz.

Los presupuestos de 1933 incrementan la plantilla de inspectores en 100 nuevas plazas y en 1934 es convocada una nueva oposición. 52 inspectores ingresan en el Cuerpo y un Decreto de 27 de noviembre de 1935, obra del ministro Luis Bardají López, declara que «los inspectores de primera enseñanza son inamovibles en sus cargos de tales inspectores, de los que no podrían ser separados sino en virtud de expediente».

Un nuevo período en la vida de la inspección educativa se inicia en España en julio de 1936 al dar comienzo la Guerra Civil Española. A la hora de estudiar la vida de la inspección en este período de tiempo hay que tener presente que ésta se desenvuelve en dos zonas enfrentadas en una triste guerra civil. En la zona que controla la República están al frente del ministerio Francisco Barnés Salinas y Marcelino Domingo Sanjuán; en un segundo mandato, Jesús Hernández Tomás y Segundo Blanco García.

En la zona dominada por Franco, Pedro Sainz Rodríguez es ministro responsable de los temas educativos del 2 de febrero de 1938 al 13 de agosto de 1939 en que es relevado y sustituido por José Ibáñez Martín. Una orden de 16 de agosto de 1936 regula el funcionamiento de las escuelas nacionales, así como incide en la consigna de tendencias patrióticas en el ejercicio de la profesión. El preámbulo de la orden indica:

La necesidad de demostrar al mundo la normalidad de la vida nacional en las regiones ocupadas por el ejército español, salvador de España, hace imprescindible que en todas las manifestaciones de la misma sea un hecho el orden y el funcionamiento de los organismos oficiales...

Disposiciones posteriores mantenían su carácter de propaganda política y así

una circular de 5 de marzo de 1938 indica las novedades que se establecen en el campo de la educación religiosa, educación patriótica y educación cívica, así como de educación física. Termina la citada circular:

Austeridad, esfuerzo, sacrificio y entusiasmo sin límite son las notas más definidas de este glorioso Movimiento Nacional. Imprimidlas con amor en vuestras escuelas porque ésta es, aunque sin brillo aparente, vuestra misión augusta. España os lo pide y en vosotros confía para el logro completo de los ideales que alborean en su espléndido amanecer.

Cuando ya la guerra civil está en su tramo final, una Orden de 20 de enero de 1939 da normas para el ejercicio de la inspección. Según ellas, «los inspectores de primera enseñanza de cada provincia realizarán visitas ordinarias a las escuelas con entera normalidad y periódicamente». Tenían que dedicar un tiempo mínimo de cien días y en ellas «cuidarán de exaltar el espíritu religioso y patriótico».

Era obligatorio el llevar un cuaderno de preparación de lecciones por parte del maestro y el cuaderno de clase de los alumnos, todo ello bajo las orientaciones del inspector.

El artículo 11 contemplaba el establecimiento en cada provincia de zonas femeninas de inspección. Las zonas de los inspectores varones «se formarían con las escuelas regentadas por maestros y las de difíciles vías de comunicación». La división en zonas masculinas y femeninas se mantuvo hasta el año 1960.

Para constancia de las visitas «en cada escuela habrá un libro, en donde el inspector pondrá el informe que le merezca».

Finalizada la contienda, la inspección de primera enseñanza desarrolla una valiosísima labor encaminada a lograr la elevación cultural del pueblo español y su incidencia en la vida social y cultural. A sus tradicionales funciones se unen las referentes a potenciar las mutualidades y cotos

escolares, así como todo lo referente a la obra de previsión y ahorro escolar, cantinas, Centro de Colonias Escolares, etc.

Atrás iba quedando el amargor y las secuelas del hecho traumático de las depuraciones del personal docente y de la inspección educativa que obligó a muchos ilustres compañeros y excelentes profesionales a tener que abandonar España o quedar excluidos del ejercicio de la profesión.

LEY DE ENSEÑANZA PRIMARIA DEL AÑO 1945

En 1945, el día 17 de julio, ve la luz la Ley de Instrucción Primaria que prácticamente ha estado vigente, con dos modificaciones en los años 1965 y 1967, hasta la «Ley Villar» de 1970. Época del ministro de educación José Ibáñez Martín y del director general de enseñanza primaria Romualdo de Toledo y Robles.

Las dos modificaciones esenciales a las que hemos hecho referencia tienen lugar por medio de la Ley 169/1965 de 21 de diciembre, y la segunda por la Ley de 20 de abril de 1967. Esta última modificación tiene gran importancia ya que crea y reglamenta la dirección escolar, tan ligada a la vida de la inspección, y asimismo destina el capítulo IV a la orientación y dirección del maestro en la vida profesional y a la inspección. Según indica el artículo 79: «La Inspección es el órgano encargado de orientar y dirigir al maestro en el ejercicio de su función docente».

Los grados jerárquicos que estructuran el cuerpo son: inspección central, provincial, comarcal y auxiliar. Este último escalón se contemplaba en casos excepcionales y los inspectores estaban autorizados, previa aprobación del Ministerio, para designar un maestro que, circunstancialmente y en calidad de inspector maestro, pueda desempeñar las funciones concretas que se le encomienden.

Todos los inspectores que integran la plantilla provincial forman el Consejo de Inspección.

Las funciones encomendadas a la inspección educativa obligaban, según indicaría el artículo 82, a «mantener ejemplar conducta moral, desempeñando su función en servicio de Dios y de la Patria» y ello conllevaba el «prestar juramento de fiel servicio en el acto de la incorporación a su cargo».

CUARTO REGLAMENTO. AÑO 1967

1967 conoce también el nacimiento del cuarto Reglamento de la Inspección Profesional de Enseñanza Primaria del Estado por medio del Decreto 2915/1967, de 23 de noviembre (BOE 11 de diciembre de 1967). Ocupaba la cartera de educación y ciencia Manuel Lora Tamayo y era director general de enseñanza primaria Joaquín Tena Artigas.

El Cuerpo de Inspectores se venía riñendo por el reglamento de 2 de diciembre de 1932 y como señala el preámbulo del nuevo reglamento, desde aquella fecha «la enseñanza primaria ha sufrido una profunda transformación que se refleja en la existencia de una serie de centros y servicios circum escolares y extraescolares...»

Al analizar los cambios y novedades más importantes que habían tenido lugar en este largo período de tiempo es necesario citar la creación del Cuerpo de Inspectores Numerarios de Enseñanza Media del Estado, por Ley de 26 de febrero de 1953, obra del ministro de educación Joaquín Ruiz Jiménez.

Novedades de importancia, puesto que incidían en el trabajo profesional de los inspectores, fueron la creación del Servicio Escolar de Alimentación (por una Orden de 25 de octubre de 1954), los Centros de Colaboración Pedagógica en 1957 (que en realidad recreaban unas instituciones que tuvieron gran prestigio y fecunda acti-

vidad en la época republicana) y la creación, por Decreto de 25 de abril de 1958, del Centro de Documentación y Orientación Didáctica de Enseñanza Primaria (CEDODEP).

Este Centro, cuyo primer director fue el prestigioso inspector Adolfo Maillo García, editaba la revista *Vida Escolar* y la publicación trimestral *Notas y Documentos* que proporcionó valiosa información pedagógica y constituyó un elemento positivo en la renovación y actualización de la primaria.

Debemos resaltar también la Resolución de 24 de noviembre de 1962 que regula las misiones especializadas encomendadas a los inspectores de enseñanza primaria como servicio particular dentro del funcionamiento del servicio de inspección.

La plantilla se fija en seiscientos dieciséis dotaciones, número que se mantuvo inamovible durante muchos años.

El Reglamento de la Inspección Profesional de Enseñanza Primaria de 23 de noviembre de 1967 consta de 45 artículos, tres disposiciones finales, dos disposiciones transitorias y una disposición derogatoria. El artículo 1º define la inspección de enseñanza primaria: «Constituye un órgano de la administración, dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia, cuyas funciones se encomiendan al Cuerpo Especial de Inspectores Profesionales de Enseñanza Primaria del Estado».

Las funciones que encomienda a este órgano de la administración son amplias y variadas. Vienen señaladas en el artículo 2º y son las indicadas en el artículo 79 de la Ley de Enseñanza Primaria, de 21 de diciembre de 1965. Su ámbito de actuación: centros, instituciones y servicios de centros.

El capítulo II establece la organización de la inspección, crea como órgano colegiado de dicha organización los Consejos de Inspección, tanto a nivel provincial como central, y la forma de ingreso en el Cuerpo por oposición. Extiende la opción de acceso a Licenciados o Titulados de Es-

cuela Superior con dos años de práctica escolar.

La creación de las Delegaciones Provinciales de Educación y la Inspección General de Servicios, así como las atribuciones que se les encomiendan, hizo que su aparición no fuese muy bien recibida por los inspectores de educación y existieron problemas y tensiones en los primeros años de su implantación y desarrollo. Ambas inciden de manera directa en las competencias y funciones que tradicionalmente tenía encomendadas la inspección de primera enseñanza.

El Decreto 2538/1968, de 25 de septiembre, regula las delegaciones provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia y reorganiza la inspección general de servicios del departamento. A nuestro juicio uno de los mayores absurdos existentes ha sido el intento de nuestros legisladores de pretender establecer una marcada y radical diferenciación entre lo administrativo y lo educativo.

«LEY VILLAR». AÑO 1970

La Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, Ley 14/1970 de 4 de agosto, publicada en el BOE de 6 de agosto, consta de 146 artículos, 4 disposiciones finales, 16 transitorias y 7 adicionales y constituyó un verdadero revulsivo en el mundo de la educación. La democratización y socialización aparecen como los dos grandes pilares en que tiene que asentarse la educación.

El anteproyecto de ley contemplaba y declaraba a extinguir los cuerpos de inspección, así como el de directores escolares. El nombre de Tomás Romojaro Sánchez, inspector de primera enseñanza, persona en aquel entonces con gran peso político y Secretario de las Cortes, unido al de otros, como José María Gutiérrez del Castillo, procurador e inspector de la plantilla de Madrid, así como la gran actividad

desplegada por la Asociación Nacional de Inspectores y la Hermandad de Inspectores evitaron que se produjese el desatino y la injusticia.

La inspección en la Ley General de Educación está regulada en los artículos 135, 142, 143, 144 y transitoria 6.^a4.

El artículo 135 señala como una de las competencias fundamentales del Ministerio de Educación y Ciencia la de inspeccionar y coordinar las instituciones docentes tanto estatales como no estatales. El Ministerio de Educación ejerce sus funciones de inspección a través del Servicio de Inspección Técnica de Educación y la Inspección General de Servicios, cada una en su ámbito de actuación.

La existencia del Servicio de Inspección Técnica de Educación, cuyos funcionarios constituirán un cuerpo especial de la administración civil del estado, así como sus funciones son contempladas en el artículo 142.uno. Dichas funciones son, unas propias y específicas, otras compartidas y algunas simplemente delegadas.

Según indica el artículo 143.uno «El Servicio de Inspección Técnica de Educación estará constituido por especialistas de los distintos niveles de enseñanza» y contempla asimismo la posibilidad de nombrar inspectores extraordinarios, con carácter de excepcionalidad, a profesores de relevantes méritos docentes.

El artículo 144 está dedicado a la Inspección General de Servicios y la disposición transitoria 6.^a4 regula el pase de los actuales inspectores profesionales de enseñanza primaria y enseñanza media al nuevo servicio. Dice al respecto:

Los actuales funcionarios de los Cuerpos de Inspección del Ministerio de Educación y Ciencia pasarán a formar parte del cuerpo especial de inspección técnica que se establece en el artículo 142.

Las previsiones que se contemplaban en la transitoria 6.^a4 nunca fueron llevadas a término y quedaron convertidas en utó-

pico deseo del legislador. También apuntaba la posibilidad de ampliar la acción de la inspección educativa al nivel universitario, y así indicaba en el artículo 142.2:

Reglamentariamente se establecerán normas complementarias para la inspección en los centros de educación universitaria, de acuerdo con las características peculiares. Esta inspección será ejercida en todo caso por quienes procedan de los cuerpos de catedrático de educación universitaria.

El Decreto 664/1973, de 22 de marzo, publicado en el BOE del 10 de abril, establece las funciones del Servicio de Inspección Técnica. Es la adecuación del Reglamento del Cuerpo de Inspectores de 23 de noviembre de 1967 a la nueva situación. Coloca el Servicio bajo la jefatura inmediata del Subsecretario. En una disposición transitoria indica:

Hasta tanto se organiza el Servicio de Inspección Técnica de Educación, las funciones que se establecen en este Decreto serán asumidas por la Inspección de Enseñanza Primaria en los niveles de Educación Preescolar y Educación General Básica y por la Inspección de Enseñanza Media en el nivel de Bachillerato.

El 12 de junio de 1973 cesa Villar Palasí como Ministro de Educación y es sustituido por Julio Rodríguez Miranda; posteriormente Martínez Esteruelas asume la cartera de educación en el gobierno que preside Carlos Arias Navarro.

1975, año de gran calado político, conoce el fin de la época de Franco, el advenimiento de la Monarquía y el caminar hacia un régimen pluralista y constituyente. El primer gobierno de la Monarquía, con Carlos Robles Piquer como Ministro de Educación, crea la Comisión Evaluadora de la Ley General de Educación en el año 1976, y pone a su frente a Fernando Suárez González; el 13 de octubre de dicho año son entregados al ministro de educación Aurelio Menéndez los tres tomos del informe final. Al evaluar los resultados de la

puesta en marcha de la Ley y al referirse a la inspección educativa indica:

El Servicio de Inspección Técnica, como consecuencia de la falta de desarrollo de los mandatos de la Ley respecto de su estructura organizativa de una parte, y de la falta de medios de toda índole por otra, viene realizando sus funciones con una eficacia muy por debajo de sus posibilidades, lo que viene afectando gravemente a la calidad de la enseñanza.

La Comisión Evaluadora considera muy urgente entre otras medidas:

- Constituir el Servicio de Inspección Técnica.
- Integrar a los actuales funcionarios en el Servicio de Inspección Técnica.
- Reglamentar la estructura orgánica del Servicio.
- Regular el procedimiento de acceso.
- Reglamentar la coordinación del Servicio de Inspección Técnica con los ICES y con la Inspección General de Servicios del Ministerio de Educación.
- Constituir dentro del departamento, la Dirección General de Evaluación e Inspección.

Aurelio Menéndez cesa como ministro en junio de 1977 y es sustituido por Íñigo Cavero Lataillade.

LA INSPECCIÓN EDUCATIVA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

El 31 de octubre de 1978 fue aprobada por las Cortes la Constitución Española y sancionada por el Rey el 27 de diciembre de 1978. Como artículos directamente relacionados con la inspección educativa tenemos el 27.8 y el 149.1.30.

- Artículo 27.8. «Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes».

- Artículo 149.1.30. Hace relación a las competencias exclusivas del estado, entre ellas la alta inspección.

1979 conoce la admisión a trámite en la Comisión de Educación del Congreso el Proyecto de Ley del Cuerpo Especial de Inspectores Técnicos de Formación Profesional; y un Real Decreto, 1296/1980 de 19 de mayo «modifica la denominación de los Cuerpos de Inspección Profesional de enseñanza primaria y de enseñanza media del estado». Está firmado por Otero Novás que había sucedido a Íñigo Cavero como Ministro de Educación.

El artículo 27 de la Constitución Española, que proclama el derecho a la educación y está basado en la Declaración de Derechos Humanos de 10 del XII de 1948, es desarrollado por medio de una serie de leyes orgánicas, la primera de las cuales es la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio que regula el Estatuto de Centros Escolares.

El artículo 19 señala las competencias de la administración en materia educativa y entre ellas: «La inspección, la evaluación, el control y el asesoramiento de los centros».

El Real Decreto 657/1982, de 17 de marzo, regula la Inspección Técnica del Estado de Formación Profesional. Había sido creada por la Ley 31/1980 de 21 de junio y su plantilla se fijó en 180 plazas.

Los trasposos y transferencias en materia educativa a las diversas comunidades autónomas obligaría a delimitar las competencias de los gobiernos autónomos, que aún siendo plena no es exclusiva, y de ello nace la necesidad de ejercer la alta inspección por parte del estado que garantice la unidad del sistema educativo. Según decía Rogelio Medina Rubio, catedrático de universidad, inspector de enseñanza primaria y primer Director General de la Alta Inspección, en su toma de posesión, en octubre de 1981:

La alta inspección del Estado ha de ejercer en los territorios autónomos la misión que es propia a su naturaleza, pero diferencia-

da, al mismo tiempo de la inspección técnica ya existente.

A este respecto es necesario recordar que la Ley Orgánica 5/1980 de 19 de junio (BOE de 27 de junio) en su disposición adicional punto segundo señala:

En todo caso, y por su propia naturaleza, corresponde al Estado:

- La ordenación general del sistema educativo.
- La fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las demás condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales válidos en todo territorio español.
- La alta inspección y demás facultades que conforma el artículo 149.1.30 de la Constitución le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

UN NUEVO MODELO DE INSPECCIÓN

En 1984 aparece la Ley de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública. Crea el CISAE, donde se integran los cuerpos de inspectores existentes y al mismo tiempo que crea el Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Pública (nombre totalmente desafortunado), lo declara a extinguir y procede a amortizar las vacantes que se produjeran.

La promulgación de la Ley 30/1984 de 2 de agosto constituyó un motivo de honda preocupación y malestar entre los inspectores profesionales ya que éstos consideraban que estaba basada dicha ley en razones más políticas que técnicas. La extinción de los cuerpos de inspección de EGB, BUP y FP ha merecido el calificativo de medida arbitraria y demagógica.

Nace un nuevo modelo de inspección que cuestiona la permanencia de los inspectores en el ejercicio de su función con carácter definitivo y eleva a categoría suprema la interinidad y la provisionalidad y da al traste con las oposiciones como forma de acceso.

En su disposición adicional decimoquinta establece las bases para el acceso a los puestos de trabajo de la inspección educativa de los funcionarios con titularidad superior pertenecientes a los cuerpos en que se ordena la función pública docente. Según Mailló, la citada disposición fue el descubrimiento atribuible a un hábil prestimano: «la función sin cuerpo, para lo cual habrá que suprimir la profesión»⁽²¹⁾.

1985 conoce una nueva Ley Orgánica, Ley 8/1985 de 3 de julio del Derecho a la Educación, obra de José María Maravall Herrero.

La disposición adicional 1ª.2 especifica las competencias del Estado, entre las cuales aparece la alta inspección, regulada en el artículo 149.1.30 de la Constitución.

La vida de la inspección continua debatiéndose con una grave crisis de identidad marcada por el oscilar de la interinidad a la indefinición, que significa, sin duda, un giro copernicano. Dichos movimientos y estrategias llevan, en el año 1988, a modificar la Ley de la Reforma de la Función Pública de 1984 por medio de la Ley 23/1988 de 28 de julio.

Un Real Decreto de 15 de diciembre de 1989 regula las funciones y la organización del Servicio de Inspección Técnica de Educación y desarrolla el procedimiento para el acceso y la permanencia en puestos de trabajo de inspección educativa. El Real Decreto 1524/1989 viene a sustituir el Reglamento de Inspección de 23 de noviembre de 1967.

(21) ADOLFO MAILLO: «La dirección y la inspección de escuelas» (VIII), en *Escuela Española*, 11 de junio de 1985.

Son dignos de resaltar los siguientes artículos:

- Artículo 15. Fija los requisitos para poder acceder a los puestos de trabajo de inspección educativa.
- Artículo 17, apartado tres: «Los funcionarios docentes que al finalizar el período de seis años de ejercicio continuado de la función inspectora deseen seguir por tiempo indefinido en el ejercicio de la misma, deberán solicitarlo a la Dirección General de Coordinación y de la Alta Inspección durante los tres primeros meses del sexto año de ejercicio de la función».

En 1990 ve la luz una nueva ley orgánica; la Ley 1/1990 de 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo, conocida coloquialmente como «Ley Solana».

El artículo 61 regula la función inspectora y señala como la Inspección tendrá encomendadas las siguientes funciones:

- Colaborar en la mejora de la práctica docente y del funcionamiento de los centros y en los procesos de renovación educativa.
- Participar en la evaluación del sistema educativo.
- Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones generales en el ámbito del sistema educativo.
- Asesorar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa.

NACE EL CIE

Alfredo Pérez Rubalcaba sustituye a Javier Solana como Ministro de Educación en junio de 1992 y posteriormente, ya siendo

ministro Gustavo Suárez Pertierra, aparecen las 77 medidas para mejorar la calidad de la educación que darían pie y motivo para promulgar una nueva Ley Orgánica en 1995, Ley 9/1995 de 20 de noviembre; ya era ministro Jerónimo Saavedra.

El Título Cuarto de la Ley Orgánica para la Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Educativos trata de la inspección de educación y regula el ejercicio de la supervisión e inspección por las administraciones públicas. Crea un nuevo Cuerpo de Inspectores de Educación de carácter docente, y el artículo 34 contempla la evaluación de la inspección educativa «para valorar el cumplimiento de las funciones que en esta Ley se le asigna».

El nuevo Cuerpo de Inspectores creado (CIE), es de naturaleza docente, según señala el artículo 37.1 y 2, clasificado en el grupo A de los que señala el artículo 25 de la Ley. La disposición adicional primera regula asimismo la inspección educativa.

Las normas básicas han sido dictadas con posterioridad. El Real Decreto 2193/1995 de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas básicas para el acceso y la provisión de puestos de trabajo en el Cuerpo de Inspectores de Educación y la integración en el mismo de los actuales inspectores; y el Real Decreto 1573/1996 de 28 de junio que modifica el anterior.

Todo lo demás pertenece al futuro y sería razonable que fuéramos conscientes de que, como decía Ortega: «el futuro está en cierta manera configurado en el presente». La inspección educativa nació respondiendo a una necesidad, dicha necesidad no sólo sigue existiendo sino que adquiere cada día mayor importancia y urgencia, y cara al futuro habrá que profundizar en sus ejes vertebradores que no son otros que la profesionalización, la independencia y la autonomía.