

Jaime Antonio Foces Gil

POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO EN ESPAÑA

Del Ministerio de Instrucción Pública a las Consejerías de Educación del Estado Autonómico



Escuelas Unitarias



Universidad de Valladolid

**POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA
EDUCATIVO EN ESPAÑA**

**Del Ministerio de Instrucción Pública a las Consejerías de
Educación del Estado Autonómico**

Serie: Psicología y educación n° 17

Foces Gil, Jaime Antonio

Política y administración del sistema educativo en España : del Ministerio de Instrucción Pública a las Consejerías de Educación del Estado Autonómico / Jaime Antonio Foces Gil. – Valladolid : Universidad de Valladolid, 2023

217 p. ; 24 cm - Psicología y educación ; 17

ISBN 978-84-1320-263-1

1. Educación -- Política gubernamental. 2. Administración autonómica. 3. España. Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes 4. España -- Política cultural. I. Universidad de Valladolid, ed. II. Serie

37.014(460)

JAIME ANTONIO FOCES GIL

**POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN DEL
SISTEMA EDUCATIVO EN ESPAÑA**
**Del Ministerio de Instrucción Pública a las
Consejerías de Educación del Estado Autonómico**



EDICIONES
Universidad
Valladolid^{de}

En conformidad con la política editorial de Ediciones Universidad de Valladolid (<http://www.publicaciones.uva.es/>), este libro ha superado una evaluación por pares de doble ciego realizada por revisores externos a la Universidad de Valladolid.



Reconocimiento–NoComercial–SinObraDerivada (CC BY-NC-ND)

JAIME ANTONIO FOCES GIL. Valladolid, 2023

EDICIONES UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

Preimpresión: Ediciones Universidad de Valladolid

ISBN 978-84-1320-263-1

Diseño de cubierta: Ediciones Universidad de Valladolid

Motivo de cubierta: Niños de la escuela unitaria de Villavicencio de los Caballeros (Valladolid).
Curso 1946-1947. Fotografías propiedad del autor.

ÍNDICE

PRÓLOGO	13
INTRODUCCIÓN	17
I. EL NACIMIENTO DEL MINISTERIO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y BELLAS ARTES. LA PRIMERA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA NACIONAL (1900-1931)	23
La crisis del noventa y ocho y el Regeneracionismo.	24
El influyente papel de la Institución Libre de Enseñanza	25
La renovación administrativa. Un Ministerio autónomo.	27
Los primeros pasos del nuevo Ministerio.	30
La organización de la administración activa	31
La administración consultiva: el papel del Consejo de Instrucción Pública	35
La Junta de Ampliación de Estudios	38
La indispensable centralización	39
II. EL INTENTO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA SEGUNDA REPÚBLICA. (1931-1939)	41
El modelo educativo de la Segunda República	42
El protagonismo de la Institución Libre de Enseñanza	43
Las bases de la política educativa republicana: laicismo, escuela unificada y renovación metodológica	46
La reorganización administrativa según los principios republicanos	50
La nueva administración consultiva: el Consejo Nacional de Cultura	56
La incipiente y necesaria descentralización educativa	59
La cuestión regional	63
La educación republicana durante la Guerra Civil	70
III. LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA DEL PRIMER FRANQUISMO: BUROCRACIA, JERARQUÍA Y CENTRALIZACIÓN (1938-1953)	75
La educación en la España nacional durante la Guerra Civil	76
La política educativa del Ministerio de Ibáñez Martín (1939-1951)	83
La formación de la ideología nacionalcatólica	85

El papel de la administración consultiva: El Consejo Nacional de Educación.	89
La administración activa: el Ministerio de Educación Nacional.	91
La sombra del cambio.	96
IV. EL AGOTAMIENTO DEL MODELO ADMINISTRATIVO FRANQUISTA: DE LA BUROCRACIA A LA TECNOCRACIA (1953-1970)	99
La etapa de consolidación (1953-1959): La estabilidad a través del cambio	100
Del nacionalcatolicismo a la tecnocracia.	103
La tecnocracia (1959-1970). El cambio imposible.	105
La Administración educativa de la tecnocracia	109
La administración activa tecnocrática: la insuficiente evolución del Ministerio de Educación Nacional	110
La creación del Ministerio de Educación y Ciencia	113
La administración consultiva del período tecnocrático	116
V. LA REFORMA EDUCATIVA DE 1970: DEL TARDOFRANQUISMO A LA TRANSICIÓN	119
Luces y sombras de la ley Villar	119
La importancia de la Administración educativa en la reforma Villar	124
La administración activa del tardofranquismo	125
La administración consultiva del fin del franquismo: la crisis del Consejo Nacional de Educación	130
El final del franquismo: hacia la Transición	132
La Administración educativa de la pretransición	133
VI. LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA DE LA ESPAÑA CONSTITUCIONAL: LA TRANSICIÓN (1976-1982)	141
La Transición y el periodo constituyente	141
La política educativa de los gobiernos centristas	144
Las resistencias de la administración activa central a su reforma	146
La creación de la Alta Inspección del Estado en materia educativa	149
La administración activa periférica: la reforma de las delegaciones provinciales	151
El estancamiento de la administración consultiva en la etapa constitucional	156
VII. LA MODERNIZACIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN LA ETAPA SOCIALISTA (1982-1996)	157
La política educativa de los gobiernos socialistas	157
La reforma del sistema educativo: el camino hacia la LOGSE	160
La administración activa entre 1982 y 1996	164
La nueva administración periférica	170
La nueva administración consultiva: el Consejo Escolar del Estado	178

VIII. LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA DEL ESTADO AUTONÓMICO: EL FINAL DE UNA ÉPOCA	181
Una mirada al proceso autonómico	183
La política educativa del primer gobierno popular	189
El Ministerio de Educación del Estado Autonomico tras la generalización de las transferencias	191
La incapacidad del Ministerio de Educación del Estado autonómico	192
Las primeras consejerías autonómicas: apunte crítico	195
Un centralismo de nuevo cuño: el autonómico	199
CONCLUSIONES	201
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	205
Recursos bibliográficos	205
Recursos electrónicos	216

AGRADECIMIENTOS

El autor de la presente obra defendió en la UNED su Tesis doctoral, «Política y administración de la educación en el Estado autonómico (1978-2014). Desigualdades regionales y cohesión del sistema educativo. Estudio de un caso singular: Castilla y León»¹. Una parte de aquel trabajo ha sido revisada, reelaborada y ampliada con nuevas investigaciones para ser publicada en esta obra.

Es de justicia manifestar mi agradecimiento al Dr. D. Santiago Esteban Frades, director del Área Funcional de la Alta Inspección de Educación en Castilla y León, por el honor que supone que haya accedido a prologar esta publicación. Así mismo, quiero recordar al catedrático de Política de la Educación de la UNED, D. Manuel de Puelles Benítez, sin cuyo magisterio nada de lo escrito aquí hubiera sido. No puedo olvidar tampoco a la Universidad de Valladolid que, tras formarme inicialmente hace ya cuatro décadas, me ha permitido ejercer la docencia con los futuros protagonistas de la educación española, además de acoger esta publicación.

Para escribir este libro ha sido obligado reflexionar sobre las personas que han construido España a lo largo del siglo XX y recordar a la generación de nuestros padres y nuestros abuelos. Ellos fueron, sin duda, los verdaderos protagonistas de todo lo que aquí se narra. Muchos vivieron en aquella España que iniciaba su alfabetización, hace más de cien años, de la mano de la institución escolar². Todos se vieron envueltos en la tragedia nacional que supuso la Guerra Civil. Unos, los menos, abandonaron España. Pero la inmensa mayoría se quedó tras la contienda, probablemente porque no tenía dónde ir, y afrontó como pudo aquellos difícilísimos años de la postguerra. Son los que construyeron, lo mejor que pudieron y supieron, la transición de la dictadura a la democracia. Y, con una ingratitud y una deslealtad descorazonadoras

¹ El texto de la tesis puede ser descargado en <http://e-spacio.uned.es/fez/view/tesisuned:Educacion-Jafoces>.

² Tal como afirma Viñao Frago, A., «Historia de un largo proceso», en *Cuadernos de Pedagogía*, 179, marzo 1990, p. 46. *Cfr.* también el análisis en profundidad que se hace en el párrafo «Una mirada al pasado: La importancia de la alfabetización», en Foces Gil, J. A. *Política y Educación en el Estado autonómico. Desigualdades regionales y cohesión del sistema educativo. Un estudio de caso: Castilla y León*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017, pp. 254-267.

e irracionales, algunos de los líderes de la sociedad española de este momento histórico parecen querer situarlos en una suerte de *damnatio memoriae*, como si nada hubieran hecho. Como si no hubieran existido.

Por ello quiero responder con gratitud al aforismo latino «*Ubi sunt qui ante nos in hoc mundo fuere?*» y, desde el reconocimiento más sincero, dedicar este libro a los que nos precedieron, a aquellos sin los cuales no seríamos, para bien o para mal, lo que somos; a quienes se gastaron para que nosotros fuéramos. En definitiva, a los que nos enseñaron esta gran verdad: *In contraria ducet*³.

³ Saavedra Fajardo, D. *Idea de un príncipe político christiano representada en cien empresas*. 1655. Empresa 36. Puede consultarse en <http://hdl.handle.net/11169/6503>.

PRÓLOGO

Giner de los Ríos, catedrático de Derecho Natural, en un ensayo de 1880, defiende la idea de que el Estado tiene sentido como una institución consagrada a mantener la justicia en la sociedad, es decir, que se cumpla el derecho; y lo compara con el funcionamiento de un organismo, entre los que se encuentra la acción del gobierno. El extenso diccionario de la Administración española de Martínez Alcubilla de 1886 prueba la complejidad que va adquiriendo la Administración pública en las diferentes áreas; no cabe duda, según han demostrado notables juristas como García de Enterría y García Pelayo, de que la Administración pública, a pesar de los avatares y profundas crisis y revoluciones políticas, se va fortaleciendo y va ampliando su funcionamiento en la España contemporánea. Ese Estado moderno, heredero de la Revolución Francesa, y esa Administración pública que comienza a consolidarse a nivel general y también educativo, es lo que ha permitido a Jaime Foces, con profundidad y claridad expositiva, comenzar su riguroso relato a partir de comienzos del siglo XX.

La configuración de los principios y competencias de la Administración pública y su sentido culminan en el artículo 103 de la Constitución de 1978 que indica que «sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho». Como desarrollo constitucional de este precepto se promulgan dos leyes que actualizan y rejuvenecen la regulación democrática de derechos y garantías respecto a la actividad administrativa: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del sector público.

Como acredita el autor, la Administración educativa desde la Ley Moyano adquiere un papel relevante que se consolida con la creación, en 1900, del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Publicaciones de la época sobre legislación educativa como las de Pedro Ferrer y Rivero y Rufino Blanco demuestran la importancia que ya se le daba, en los tratados de organización escolar, al gobierno y a la Administración de la Instrucción Pública. A principios del siglo XX, ya se dispone de un repertorio importante de colecciones, anuarios, boletines oficiales, compilacio-

nes, sentencias de tribunales, etc., sobre legislación escolar. Incluso la Inspección General de Primera Enseñanza edita varios volúmenes recopilatorios de disposiciones (leyes, reales decretos, reales órdenes y otras normas de rango menor).

A lo largo del siglo XX, la Administración educativa ha sufrido un cambio significativo, producto de diferentes situaciones históricas, como se comprueba en esta excelente monografía que recoge la historia de la Administración educativa en España en el siglo XX, desde el sistema educativo de la Restauración hasta que se terminan de transferir las competencias a las CC. AA. El autor ha narrado, utilizando abundantes y buenas fuentes bibliográficas y legales, las políticas educativas efectuadas en cada periodo y en cómo estas han afectado de manera significativa a la gestión y organización de la educación en España. Me parecen especialmente bien tratados y significativos los apartados: «El intento de modernización administrativa de la Segunda República», «La Administración educativa de la España constitucional» y «La modernización del Ministerio de Educación en la etapa socialista (1982-1996)».

Jaime Foces pone acertadamente en valor la transformación profunda que sufre el sistema educativo a partir de la Constitución, con la descentralización educativa. Efectivamente, la gran reforma de la Administración educativa ha sido la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas, que ha supuesto una implementación y modernización de las estructuras orgánicas responsables de la educación como se puede comprobar en los decretos que regulan las estructuras orgánicas de las diferentes Consejerías de Educación. Esta descentralización supuso, entre otras cuestiones, dictar una serie de textos dispositivos y jurisprudenciales de una amplitud enorme que afectan a los Estatutos de Autonomía, a las normas estatales generales y de desarrollo del proceso autonómico, a la legislación educativa del Estado, a la legislación educativa de las diferentes Comunidades Autónomas, a la Administración del Estado y a las sentencias del Tribunal Constitucional, que han ayudado a clarificar muchas situaciones problemáticas en educación como se puede ver en los XVI volúmenes editados por el Ministerio de Educación y Ciencia, desde 1985 hasta el 2002, sobre *La educación y el proceso autonómico*.

Existe un afán, desde la transición democrática, en ámbitos académicos y del propio Ministerio de Educación, por considerar la relevancia que tiene la Administración educativa; ello se constata, por ejemplo, en la colección sobre «Política y Administración Educativa» del MEC, donde destaca una publicación imprescindible sobre este tema: *Elementos de la Administración Educativa*, en la que aparecen dos capítulos esenciales para comprenderla desde la teoría y su fundamentación epistemológica, como organización y como proceso. Un protagonista de estas publicaciones ha sido Manuel de Puelles Benítez, indudablemente, un versado profesor e investigador como se deduce del análisis de su obra *Educación e ideología en la España Contemporánea*. En cuanto a investigaciones sobre la historia de la educación en la España contemporánea hay que destacar el buen nivel de los estudios que exis-

ten en este campo y que muchos de ellos se canalizan a través de la revista interuniversitaria *Historia de la educación*, donde han publicado destacados historiadores como Escolano Benito, Hernández Díaz, Molero Pintado, Monés i Pujol-Busquets. Ruiz Berrio, Tiana Ferrer o Viñao Frago. Es necesario retomar la elaboración de investigaciones como la que aquí presentamos, pues se viven tiempos en que los tratados sobre la Administración educativa son escasos.

Se nota en la investigación que Jaime Foces Gil, doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación, es conocedor del sistema educativo, pues ha ejercido como profesor de EGB y como orientador, profesor y director en un Instituto de Educación Secundaria. En la actualidad ejerce como catedrático de orientación en el IES «Núñez de Arce» de Valladolid y como profesor asociado de Pedagogía en la Universidad de Valladolid. Sus obras publicadas sobre «La arquitectura jurídica del sistema educativo» y *Política y educación en el Estado autonómico*, le han servido de sostén y fundamento al libro que prologamos. Se percibe a lo largo del texto que el autor posee un conocimiento exhaustivo del tema, así como que sabe plasmar una mirada crítica y, en parte, original sobre los diferentes aspectos que aborda.

Desde luego, este libro es un instrumento útil y valioso para las personas interesadas en la historia de la educación en España y el conocimiento del sistema educativo. Su lectura proporcionará una visión completa y detallada de la evolución de la Administración educativa española en el siglo XX y una comprensión más profunda de los desafíos y oportunidades que aún existen. Me parece acertado que en las conclusiones, se llame la atención sobre la necesidad de que el Ministerio de Educación, respetando las competencias autonómicas, asuma un papel más relevante para liderar y cohesionar el sistema por medio de órganos que hay que potenciar, como son la Alta Inspección Educativa, la Conferencia Sectorial de Educación, el Consejo Escolar del Estado y el Instituto Nacional de Evaluación.

Para terminar, recordemos a Yvonne Turin, que ya describió en su espléndido libro *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902* las posiciones reaccionarias que tenían los partidos de extrema derecha a los que ya se denominaba entonces «los ultras» pues, tanto en España como en todo el mundo, vivimos un riesgo preocupante de involución que afectaría plenamente a la organización de la educación. Esperemos que con la lectura de este valioso ensayo se comprenda lo importante que es no tener una regresión como tristemente ya se vivió en nuestra historia y en la de otros países.

Santiago Esteban Frades

Departamento de Pedagogía. Universidad de Valladolid

Director del Área Funcional de la Alta Inspección de Educación

Delegación del Gobierno en Castilla y León

INTRODUCCIÓN

«¿Podemos acaso desconocer que las sociedades subsisten hoy día por la civilización, y que la instrucción pública es su elemento primario y esencial? Destruyámosla, o lo que es lo mismo, dejémosla abandonada, y se verá al instante destruido el nervio más necesario a la conservación y prosperidad del Estado. [...] Vive el Estado, sí, pero para estar sirviendo de juguete y de triunfo a las demás naciones; vive para contemplar con envidia en las unas mayor poder, en las otras mayor riqueza, en todas mayor acierto y más fortuna; vive, pero es para ser llevado en hombros de una generación raquítica que, inhábil, incapaz de toda carga, de todo ministerio público, le deja consumirse lentamente, y al fin irremediabilmente perecer.»

Manuel Josef Quintana. Discurso en la Universidad Central. 1822.

La Administración educativa no es un elemento neutral que gestiona sin influir sobre el objeto administrado. Muy al contrario, sus decisiones son nucleares para el ejercicio por los ciudadanos del derecho constitucional a la educación, para la buena marcha del sistema educativo y para la consecución de los objetivos de este. Es decir, que para entender el sentido del sistema educativo español en nuestros días hay que examinar las relaciones entre Administración y Política. Entendemos, además, que el papel del Estado como garante del ejercicio de los derechos cívicos y como corrector de las desigualdades es nuclear. La fortaleza y efectividad de ese Estado se fundamentan, en gran medida, en lo que Quintana denominaba «instrucción pública»¹ hace ya doscientos años y que nosotros hoy denominamos sistema educativo nacional.

Nuestro objeto de investigación abarca un periodo de tiempo relativamente amplio -todo el siglo XX-, lo que nos debe permitir el necesario distanciamiento a la hora de comprobar si la Administración educativa nacional, por ejemplo, contribuyó a que las leyes educativas alcanzaran los fines propuestos o, por poner otro ejemplo,

¹ Quintana, M. J., *Discurso pronunciado en la Universidad Central el día de su instalación (7 de Noviembre de 1822)*. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 1999.

si todo el entramado de la Transición ha conseguido los objetivos asignados a la profunda descentralización que de la educación se ha realizado en los últimos años. Por otra parte, una joven disciplina como es la Política de la Educación nos permitirá analizar no sólo las relaciones entre la Administración y la Política, sino, sobre todo, la dialéctica profunda que implica la subordinación de la Administración a los fines de la Política (análogas consideraciones pueden hacerse respecto al Derecho como instrumento de aquélla).

Los principales estudios sobre la Administración educativa española son los de Seage y De Blas², Puelles Benítez³, Álvarez de Morales⁴ o Monés⁵, todos ellos desde el punto de vista de la organización interna, relacionando el factor burocrático con la puesta en práctica de la política educativa del período que estudian. Es de destacar también, por abarcar todo el siglo XX, la monografía publicada con motivo del centenario de la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes⁶. Sobre el tratamiento de la educación en la Constitución española y los pactos escolar y autonómico nos remitimos a algunas de las imprescindibles obras de Puelles Benítez⁷, donde se estudia sobradamente el tema, y a la de Embid Irujo⁸.

El estudio de los mecanismos que han articulado y articulan el desarrollo histórico de España desde aquella Primera Restauración hasta llegar al Estado autonómico puede hacerse a través del estudio de la legislación del Estado y las Comunidades

² Seage, J. y De Blas, P., «La administración educativa en España (1900-1971)», en *Revista de Educación*, nº 240. Madrid, MEC, 1975, pp. 99-112.

³ Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid, Tecnos, 2010, 5ª edición; *Elementos de Administración Educativa*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1986; y «Educación y autonomía en el modelo español de descentralización», en *Revista de Educación*, nº 309. Madrid, MEC, 1996, pp. 163-193.

⁴ Álvarez de Morales, A., «Los precedentes del Ministerio de Educación», en *Revista de Educación*, nº 240. Madrid, MEC, 1975, pp. 99-112.

⁵ Monés i Pujol-Busquets, J., «La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa», en *Revista de Educación. Número Extraordinario. La Ley General de Educación veinte años después*. Madrid, MEC, 1992, pp. 131-192.

⁶ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*. Madrid, Secretaría General Técnica, 2001

⁷ Puelles Benítez, M. de, «El pacto escolar constituyente: génesis, significación y situación actual.» *Historia de la Educación. Revista interuniversitaria*, nº 21, 2002, pp. 49-66; *Educación e ideología en la España contemporánea*, op. cit.; *Política, legislación y educación*, Madrid, UNED, 2012; «Política y educación: Cien años de historia», en *Revista de Educación. Número extraordinario. La educación en España en el siglo XX*, Madrid, MECD, 2000, pp. 7-36; *El Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid (1899-1999). Una historia pública*. Madrid, Espasa Calpe, 2000.

⁸ Embid Irujo, A., *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI. Consideraciones jurídicas*. Madrid, Tecnos, 2000.

Autónomas⁹, a través del Boletín Oficial del Estado y de los diferentes diarios oficiales regionales.

Para advertir el papel del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, *Estudios sobre la Constitución española*¹⁰ sigue siendo una de las obras que aporta más información y, quizás, la de mayor profundidad.

El análisis del recorrido educativo en el Estado autonómico desde la promulgación de la Constitución Española de 1978 puede revisarse con detalle en el estudio de Foces Gil¹¹, donde aparece ligado a las desigualdades regionales en materia educativa que existen en España y al sentido del sistema educativo como factor de cohesión nacional, profundizando en el papel que deberían tener los mecanismos de los que nos hemos dotado para contribuir a dicha cohesión y a la igualdad entre los ciudadanos.

Hemos planteado la estructura de este trabajo en ocho capítulos que revisan la evolución de la Administración educativa española desde la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes en 1900 hasta la generalización de las transferencias educativas a las Comunidades Autónomas en 2000, fruto de los Acuerdos Autonómicos de 1992. En cada uno de ellos nos hemos referido a la estructura de la Administración activa central y, en su caso, a la periférica, y a la de la Administración consultiva. Hemos hecho también, en cada uno de ellos, una somera referencia a la política educativa desarrollada en la etapa y a las circunstancias históricas que más influyeron en la configuración de la Administración educativa a medida que iba transcurriendo el siglo XX.

El primer capítulo lo ocupa el nacimiento del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, como un hito de indiscutible calado en nuestra historia educativa. El intento de modernización administrativa con la Segunda República ocupará el capítulo segundo. La Guerra Civil y el primer franquismo, con el refuerzo de la burocracia y la jerarquía, además de la centralización de decisiones del Ministerio de Educación Nacional, se tratan en el tercero. El agotamiento del modelo burocrático de gestión y la fallida evolución a otro tecnocrático, junto con la Administración educativa del tardofranquismo son objeto de análisis en los capítulos cuatro y cinco, dedicando una especial atención al Ministerio de Educación y Ciencia y a la Ley General de Educación de 1970. Los cambios en la Administración que se producen durante la Transición se tratan en el capítulo sexto. Los capítulos séptimo y octavo describen el intento

⁹ Una excelente compilación, hasta el año 2002, está publicada en *La educación y el proceso autonómico. Textos legales y jurisprudenciales. Vol. I-XVI*. Madrid, Centro de Publicaciones del MEC, 1986-2002.

¹⁰ Martín-Retortillo Baquer, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española*, Tomo IV, Madrid, Civitas, 1991.

¹¹ Foces Gil, J. A., *Política y Educación en el Estado autonómico. Desigualdades regionales y cohesión del sistema educativo. Un estudio de caso: Castilla y León*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017.

de modernización administrativa, de la mano de los gobiernos socialistas, y la organización del Estado autonómico, con el último Ministerio que gestiona el sistema desde el Gobierno de España y el nacimiento de los departamentos educativos en cada Comunidad Autónoma. Se describen dos modelos de administración educativa regional, los del País Vasco y Cataluña, a modo de ejemplo, por ilustrar algunas tendencias que se produjeron en los primeros pasos de la organización de los departamentos de Educación, una vez puesto en marcha el Estado autonómico.

Desde el nacimiento, en 1900, bajo el Gobierno Silvela, del Ministerio que se encargaría de la gestión burocrática de la educación española, hasta la transferencia de las competencias educativas a todas las Comunidades Autónomas entre 1979 y 1999, la organización de la Administración educativa nacional ha pasado por numerosas vicisitudes.

Es ciertamente complejo fijar unas etapas concretas, pues las mismas dependerán del criterio que elijamos para delimitar el devenir histórico. Seage y De Blas¹², al analizar al final del franquismo la evolución de la Administración educativa, establecieron cuatro hitos fundamentales: 1900, 1931, 1953 y 1970, quizás con un criterio que tiene que ver más con la racionalización administrativa que con la política. Por nuestra parte entendemos que hay que añadir al menos otras cuatro, que son 1938, 1978, 1995 y 2000, si bien con un criterio bien distinto y mucho más político, incluyendo elementos bien distintos, como son -en las dos primeras fechas apuntadas- la reorganización del Estado o-en el caso de las dos últimas- la descentralización educativa.

En todo caso, dos de estos hitos temporales tienen una importancia que excede tanto lo meramente administrativo como lo educativo para convertirse en claves de la reciente historia de España. Son los años 1931 y 1978, dos grandes referencias históricas en las que la nación española pretendió formalmente crear *ex novo* una realidad distinta, inventándose a sí misma.

Por lo tanto, para entender las relaciones y mutuas influencias entre el sistema educativo y el subsistema administrativo que lo dirige es indispensable fijar la evolución histórica de la Administración educativa. Para ello nos referiremos en primer lugar a su nacimiento tras la crisis nacional que supuso el Desastre de 1898, tratando a continuación con más profundidad las etapas de la Segunda República y el Franquismo para, describiendo las circunstancias que rodearon la Transición y la Constitución de 1978, finalizar con el ciclo de consolidación democrática, desde 1982 al 2000, con la generalización de los traspasos de competencias educativas a las Comunidades Autónomas.

¹² Seage, J. y De Blas, P., «La administración educativa en España (1900-1971)», *op. cit.* Lógicamente su clasificación finaliza con el franquismo, dejando fuera la Transición y los procesos de generalización de competencias autonómicas y desarrollo de la Constitución de 1978.

No existen, hasta el momento, monografías dedicadas a la Administración educativa en tan largo período, si bien la obra publicada por el Ministerio de Educación Cultura y Deporte para conmemorar el centenario del departamento¹³ es un buen punto de partida. A este respecto, creemos conveniente destacar la conexión de la evolución administrativa con la política, pues sostenemos con Seage y De Blas que parece existir «una intensa conexión entre la política y la Administración educativa en el sentido de que aquélla normalmente sirve de elemento impulsor de ésta y, al contrario, una administración insuficiente puede frenar el cambio»¹⁴.

Esta conexión motivará que, al margen de las diferencias que pretendemos enunciar, y que separan las diversas etapas, existan una serie de elementos o constantes, como los denomina Monés¹⁵, que irán apareciendo en nuestro estudio y que, en buena medida, presentan problemas que aún no están resueltos. Tales constantes son los binomios centralización-descentralización, gestión pública-subsidiariedad, libertad-igualdad y confesionalidad-laicismo del Estado.

Renunciamos de antemano a reflejar, salvo para contextualizar las políticas educativas, las líneas puramente escolares, limitándonos a la administración del sistema educativo nacional en conexión con la política. En cada uno de los períodos haremos referencia, de ser necesario, a algunos aspectos políticos e históricos que puedan resultar significativos para la comprensión de nuestra investigación, lo que es ineludible con la cuestión regional y con la Guerra Civil, citando los dos casos más sobresalientes, y tendremos en cuenta tanto la administración activa como la consultiva.

No es nuestra intención referirnos a lo que Álvarez de Morales¹⁶ denomina «los precedentes del Ministerio de Educación», en alusión al recorrido histórico por la organización burocrática de la educación española en el siglo XIX, pues tanto él como Puelles Benítez¹⁷ ya han tratado de forma brillante el desarrollo de la Adminis-

¹³ Ministerio De Educación, Cultura y Deporte, *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*. Madrid, Secretaría General Técnica, 2001.

¹⁴ Seage, J. y De Blas, P., «La administración educativa en España (1900-1971)», *op. cit.*, p. 112.

¹⁵ Monés i Pujol-Busquets, J., «La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa», *op. cit.*, p. 134, indica que «en la trayectoria histórica de la Administración educativa española [observamos] unas determinadas constantes, fruto de la evolución interna y del marco europeo, que se perpetúan a lo largo del tiempo». A la hora de especificar dichos elementos permanentes, los denomina *vicios*. Tales vicios administrativos serían la centralización, el papeleo burocrático, la inestabilidad política, la indefinición de funciones de los Ministerios encargados de la enseñanza, la discordancia entre el mundo real y el legal, y las luchas entre la Iglesia y el Estado. *ibid.*, p. 142.

¹⁶ Álvarez de Morales, A., «Los precedentes del Ministerio de Educación», *op. cit.*

¹⁷ Véase Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, *op. cit.*, *passim.*, en particular las pp. 29-200.

tración educativa hasta el final del siglo XIX. Nosotros hemos fijado el punto de partida de nuestro estudio en la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes como departamento autónomo, justamente en el año 1900.

Así mismo, pretendemos marcar el punto final en la creación y primer desarrollo de los órganos administrativos del Estado autonómico a los que, en aras de la simplificación, denominamos departamentos o consejerías de Educación, aunque cada Comunidad Autónoma, bien sea buscando la diferencia, bien la originalidad o, simplemente, por inercia o neotradicionalismo (un oxímoron que creemos refleja perfectamente la realidad), ha preferido denominar el órgano gestor de su modelo educativo de una manera diferente. El devenir de estos órganos desde principios del siglo XXI debe ser objeto, sin duda, de ulteriores estudios.

I

EL NACIMIENTO DEL MINISTERIO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y BELLAS ARTES. LA PRIMERA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA NACIONAL (1900-1931)

El comienzo del siglo XX señala en la política española el inicio de la crisis del sistema canovista, marcada por los conocidos acontecimientos de 1898 y sus secuelas. Los principales problemas que van a aparecer en la política nacional de este primer tercio de siglo son la crisis del turno de partidos, la cuestión religiosa, el creciente desafío del catalanismo, el dilema militar y el recrudecimiento del problema social¹.

Tras el desplome del sistema canovista se suceden gobiernos de todo tipo: de coalición, de concentración, gobiernos denominados «nacionales» e incluso gobiernos de capacidades -los «tecnócratas»-, que no consiguen dar solución a los conflictos y problemas de la sociedad española. Cuando fracase la dictadura militar de 1923, el modelo político de la Restauración se derrumbará para, en 1931, dar paso a una nueva concepción de la nación.

Las causas de la creación del Ministerio de Instrucción Pública son ciertamente complejas, pero podemos buscar una primera explicación en la convulsión nacional que se produce tras la pérdida de las provincias ultramarinas en 1898 y la reacción a la misma de la mano del Regeneracionismo. Tampoco será ajeno a la necesidad de contar con un órgano gestor autónomo el movimiento institucionista que, de la mano de Giner de los Ríos y de Cossío, tanto va a influir en el devenir de la educación española del cambio de siglo. La forma concreta en que se llevó a cabo el proceso de creación del nuevo Ministerio se refleja con claridad en el papel que juegan la administración activa y las primeras políticas educativas, así como en las vicisitudes de la

¹ Un excelente análisis de estos problemas es el que lleva a cabo Cuesta Escudero, P., *La escuela en la reestructuración de la sociedad española (1900-1923)*. Madrid, Siglo XXI de Editores, S.A., 1994, revisando la pugna entre la Iglesia y el Estado por el control de la educación, el movimiento anticlerical y la postura de los diferentes grupos ideológicos, políticos y sociales de la España del primer tercio del siglo XX.

administración consultiva. Finalmente, la descripción de la organización del Ministerio y el papel que en la misma desempeña la centralización, nos permitirá tener una visión cabal de estos primeros treinta años de andadura administrativa.

La crisis del noventa y ocho y el Regeneracionismo

Centrándonos en el inicio de este período y, en lo relativo a las consecuencias de la crisis del noventa y ocho, entendemos con Turin que

En el inmenso examen de conciencia, profundamente pesimista, que hicieron entonces los españoles, las cuestiones de educación ocuparon un lugar preferente. [...] La reforma de la Instrucción Pública apareció como uno de los medios más eficaces para dar a España una nueva vida. El partido conservador, como el liberal, parecen compartir ese punto de vista. Por eso los tres primeros años del siglo XX, durante los cuales se acaba también la regencia de María Cristina, son particularmente ricos en reformas o en proyectos de reforma.²

Es la época del Regeneracionismo, que se presenta ante la opinión pública como un movimiento redentor de la crisis en la que estaba sumida la nación y un aldabonazo en la conciencia española. El ideal regeneracionista se resume en la divisa de Costa³ durante la campaña que realiza durante todo el año 1899: «salvar a España», lema que será asumido, a su modo, tanto por liberales como por conservadores bajo la forma de «revolución desde arriba»⁴ con el fin de hacer progresar a la nación. Este ideal se traslada a la instrucción pública desde el principio de la campaña regeneracionista, pero muy especialmente con ocasión de la Asamblea Nacional de Productores de Zaragoza, celebrada del 16 al 20 de febrero de 1899. En la misma, Cossío presentó un texto⁵ de reforma escolar que

² Turin, Y. *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902*. Madrid, Aguilar, 1967, p. 317-318.

³ Turin, Y. *La educación y la escuela...*, *ibid.*, p. 248-249., señala que «Joaquín Costa y Martínez, en 1898, sólo era conocido en el ambiente pedagógico y en un círculo jurídico restringido. Muy pronto se interesó en las cuestiones de enseñanza. [...] Formó parte del grupo de fundadores de la Institución Libre y fue profesor al mismo tiempo que ejercía la profesión de abogado. [...] En 1890 su salud le obligó a retirarse a Graus, en su Aragón natal. [...] Pero los sucesos de 1898 le forzaron a actuar. Cuando se leen los discursos que pronunció entonces, cuando se percibe la pasión que los anima, se comprende el drama que debió ser para ese temperamento exaltado y de una sensibilidad casi enfermiza el año 1898, y cómo dejó su retiro para lanzar a su país un llamamiento patético de la renovación.»

⁴ Revolución que «se opone a “revolución desde abajo” no en el sentido de ofrecer una opción frente a una revolución proletaria, como pensaríamos hoy, sino como reacción frente al republicanismo, enemigo y obsesión constante del sistema canovista». Puellas Benítez, M. de, *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid, Tecnos, 2010, 5ª edición, p. 232.

⁵ Cfr. Costa Martínez, J. «Maestro, Escuela, Patria» (notas pedagógicas). *Obras completas*, t. X. Madrid, Biblioteca Económica, 1916, p. 230.

comprende dos partes: una serie de ideas presentadas como fundamentos de una reforma escolar, y proposiciones precisas referentes a cada grado de la enseñanza. El director del Museo Pedagógico repite los consejos que formuló en varias ocasiones. Pero su texto de 1899 tiene la ventaja de ser una síntesis muy clara en la que García Alix y Romanones se inspiraron visiblemente para establecer los proyectos de reforma que presentaron a las Cortes entre 1900 y 1902.⁶

Las propuestas de Cossío tienen tres ejes de desarrollo: la necesidad de formar al profesorado en el extranjero, la urgencia de aumentar drásticamente las inversiones en enseñanza primaria y técnica (lo que denomina «enseñanza popular» el director del Museo Pedagógico) y el objetivo de hacer neutral la enseñanza en todos sus grados. Los detalles que concretarán las reformas incluyen cuestiones tan fundamentales como el pago de los maestros de la enseñanza primaria a cargo del Estado -y no de los ayuntamientos, como sucedía hasta entonces-, el fomento de las construcciones escolares, de la inspección, la reforma y mejora de la enseñanza secundaria y la autonomía de la universidad.

El impulso regeneracionista había situado la educación en el centro de las preocupaciones nacionales al concebirla como un instrumento esencial para sacar a los españoles del atraso y acercar a España al nivel de los países más desarrollados de Europa. La preocupación por la política educativa [...] por parte de los liberales monárquicos fue inspirada, directa o indirectamente, por la Institución Libre de Enseñanza, sobre todo en lo que se refiere al papel del Estado en la educación y la libertad de enseñanza.⁷

El influyente papel de la Institución Libre de Enseñanza

La mención de Manuel Bartolomé Cossío nos hace traer al primer plano a la Institución Libre de Enseñanza, nacida en el último cuarto del siglo XIX para «salvaguardar la libertad de cátedra y la libertad de investigación. Para nada más»⁸. Sin embargo, ese objetivo inicial se vería ampliamente superado por el desarrollo posterior, no ya de la propia ILE, sino de los acontecimientos que nos ocupan en este cambio de siglo. Cuando nos centramos en la figura de Francisco Giner de los Ríos, alma de la ILE, y su relación con Manuel Bartolomé Cossío (que se asemejaría a la que mantuvieran Sócrates y Platón), comprendemos que, a los profesores y alumnos de la Institución Libre de Enseñanza,

⁶ Turín, Y., *La educación y la escuela...*, op. cit., p. 251-252.

⁷ Sánchez Illán, J. C., «El nuevo liberalismo», en *Regeneración y Reforma. España a comienzos del siglo XX. Exposición y Catálogo*. Madrid, Fundación BBVA, 2002, p. 436.

⁸ Cuesta Escudero, P. *La escuela en la reestructuración...*, p. 128.

Giner de los Ríos les transmite la idea de formar *gente nueva* para transformar por medio de ellos la sociedad española.

Los discípulos de Giner son muchos y todos quedan impregnados de ese anhelo de regenerar España por medio de la educación. Y todos trabajan denodadamente para este fin. Pero quien asume íntegramente el pensamiento y el ideal humano que persigue alcanzar Giner de los Ríos es Manuel Bartolomé Cossío.⁹

El ideal de Giner con la educación como transformadora del individuo y de la sociedad queda reflejado cuando se comprende que

Giner, y muchos de los que trabajan con él en la Institución, se convencen de que la educación y la enseñanza son el único camino, el más acertado, para lograr una verdadera revolución social.

Y lo creen porque tienen fe en el poder de transmutación que la educación opera en los individuos (los resultados los constatan ellos mismos con sus alumnos). Y porque si el hombre, como ente individual, es el protagonista básico del devenir histórico, cambiando al hombre se transforma la sociedad.¹⁰

Seguramente sólo otras dos instituciones, bien distintas entre sí y diferentes de la propia Institución Libre de Enseñanza, la Masonería y la Iglesia, van a ejercer en este primer tercio del siglo XX una influencia capital en lo educativo, pues las tres van a ser «los principales focos que, a lo largo de la Restauración canovista, generan la ideología que más directamente incide en la educación y enseñanza. Todos los demás grupos, tanto políticos como sociales, de alguna manera se nutren de esas ideologías.»¹¹

La influencia de la Institución se va a hacer notar, primeramente, en los principales organismos relacionados con la enseñanza, como son el propio Ministerio, la Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas, el Centro de Estudios Históricos, la Residencia de Estudiantes, la dirección general de Primera Enseñanza, el Museo Pedagógico y las diferentes cátedras universitarias. Además, hará sentir su peso en lo que concierne a la profusión de ideas y corrientes pedagógicas, notoriamente en las Conferencias escolares, Exposiciones escolares y Asambleas de Maestros. Por último, es fundamental dejar constancia de la importancia del *capital humano* que supusieron los alumnos y profesores de la institución presentes en todo el tejido político y educativo que dirige España en estos años.

⁹ Cuesta Escudero, P., *La escuela en la reestructuración...*, *ibid.*, p. 125. El subrayado es del original.

¹⁰ Cuesta Escudero, P., *La escuela en la reestructuración...*, *ibid.*, p. 130.

¹¹ Cuesta Escudero, P., *La escuela en la reestructuración...*, *ibid.*, p. 114.

La Institución Libre de Enseñanza está muy directamente comprometida con las campañas *regeneracionistas* de finales de siglo. Joaquín Costa tiene una gran vinculación a las ideas y proyectos de Giner, sobre todo en lo regeneracional educativo, donde repite casi punto por punto las palabras del pensador de Ronda. El costismo es algo así como el cincuenta por ciento de institucionismo.

[...] Muchos de los de la «generación del 15» o también los llamados «nietos de Giner», a pesar de la repugnancia de Giner de los Ríos, suben los escaños del Parlamento, militan en partidos políticos y actúan decididamente en los organismos gubernamentales, llevando a las estructuras del país de modo, no ya indirecto, sino directísimo, los ideales de don Francisco.¹²

La renovación administrativa. Un Ministerio autónomo

El hecho de crear un Ministerio propio que se ocupase de la educación era ya una necesidad sentida desde principios del siglo XIX, como indica Puelles Benítez al señalar: «Recuérdese cómo ya en 1838, al dictaminar la Comisión parlamentaria el proyecto de ley de Someruelos, se hacía notar la ausencia de un Departamento de Instrucción Pública “necesario de todo punto entre nosotros”».¹³

Entendemos sin embargo que «el sobresalto provocado por el desastre de 1898 hizo nacer la esperanza de que se iban verdaderamente a atacar a fondo los problemas [educativos]»¹⁴ y, aunque la creación de un instrumento administrativo de rango ministerial para el ámbito de la instrucción pública había sido demandada con vehemencia durante las dos últimas décadas del siglo diecinueve, podría afirmarse que la campaña regeneracionista de Costa fue la causa inmediata de la creación del Ministerio¹⁵.

Será esta campaña «la que parece que decidió a los conservadores a ceder a la presión de la opinión general. El Ministerio de Fomento se suprimió y reemplazó por un Ministerio de Agricultura, de Industria, de Comercio y de Obras Públicas y por un Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes.»¹⁶ De igual modo, Puelles Benítez afirma que «Como es sabido, uno de los primeros frutos de la campaña de Costa

¹² Cuesta Escudero, P., *La escuela en la reestructuración...*, *ibid.*, p. 185-186.

¹³ Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, *op. cit.*, p. 226. Nota 82.

¹⁴ Turin, Y., *La educación y la escuela...*, *op. cit.*, p. 316.

¹⁵ Y no sólo de la creación del Ministerio, sino «de la rara colaboración de conservadores y liberales en la política seguida por sus dos primeros ministros, el conservador García Alix y el liberal Romanones.» *Cfr.* Seage, J. y De Blas, P., «La administración educativa en España (1900-1971)», en *Revista de Educación*, nº 240. Madrid, MEC, 1975, p. 100.

¹⁶ Turin, Y. *La educación y la escuela...*, *op. cit.*, p. 319. La campaña de Costa parece responsable, además de la creación del Ministerio, «de la rara colaboración de conservadores y liberales en la política seguida por sus dos primeros ministros, el conservador García Alix y el liberal Romanones.» *Vid.* Seage, J. y De Blas, P., «La administración educativa en España (1900-1971)», *loc. cit.*

y del espíritu crítico del 98 fue la creación del Ministerio de Instrucción Pública en el año 1900, a cuyo frente los conservadores colocarían a un hombre como García Alix, totalmente permeable a los viejos problemas pendientes de solución [...]»¹⁷. A este Ministerio llegará el liberal conde de Romanones un año después, en marzo de 1901.

Así, tras el fallido intento de mayo de 1886, será por fin una ley de presupuestos generales del Estado, la de 31 de marzo de 1900, la que autorice en su art. 20 la reorganización del Ministerio de Fomento. En virtud de dicha ley el gobierno refrendó el real decreto de 18 de abril de 1900, creando el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Además de las circunstancias políticas a las que venimos aludiendo, su creación responde a

la conjunción de dos factores que, si bien venían gestándose durante largo tiempo, encontraron un poderoso factor catalizador en los acontecimientos de 1889: la desastrosa situación educativa del país, provocada por la falta de una verdadera política educativa continuada a lo largo de todo el siglo XIX, y el gran interés por la educación de una reducida pero prestigiosa élite intelectual surgida en torno a la Institución libre de Enseñanza.¹⁸

Podría afirmarse que la campaña regeneracionista de Costa fue la causa inmediata de la creación del Ministerio¹⁹. Podemos encontrar huellas de esos deseos de regeneración nacional en la justificación de la división del Ministerio de Fomento que aparece en el real decreto de 18 de abril de 1900 cuando alude literalmente a «las dos grandes fuerzas generadoras del progreso y de la riqueza de un pueblo, su cultura moral y sus instrumentos de producción, de trabajo y de cambio»²⁰.

Y es que la educación se encontraba en el centro de la escena tras el hundimiento de la marina española en el Pacífico y el Caribe. Como había pasado en Francia después del derrumbe ante Prusia en 1870, muchos ojos se giraron hacia el maestro como símbolo de la ansiada recuperación patria. Cualquier perspectiva de progreso pasaba por el éxito de reformas que extendieran una enseñanza digna, redujesen al abrumador analfa-

¹⁷ Puelles Benítez, M. de, «Estudio preliminar» en *Historia de la educación en España. Tomo III. De la Restauración a la Segunda República*. Madrid, Centro de Publicaciones del MEC, 1982, p. 27.

¹⁸ Seage, J. y De Blas, P., «La administración educativa en España (1900-1971)», *op. cit.*, p. 99. *Cfr.* Turín, *op. cit.*, p. 317.

¹⁹ Y no sólo de la creación del ministerio, sino «de la rara colaboración de conservadores y liberales en la política seguida por sus dos primeros ministros, el conservador García Alix y el liberal Romanones.» *Cfr.* Seage, J. y De Blas, P., «La administración educativa en España (1900-1971)», p. 100.

²⁰ La opinión de que, de algún modo, la sociedad civil es el motor del cambio político encontrará también eco en otros autores y en otros momentos históricos, como la transición política o restauración democrática (*cfr.* Pérez Díaz, V., *La primacía de la sociedad civil*. Madrid, Alianza, 1993).

betismo –alrededor del 60 por ciento al doblar el siglo- y proporcionaran a los ciudadanos herramientas útiles en un mundo donde sólo la ciencia podía abrir las puertas al desarrollo económico y aproximar a España a las otras naciones civilizadas de Europa.²¹

La puesta en marcha del nuevo Ministerio, va a responder «a una necesidad social, política y profesional [y a suponer] una extensión y una mejor estructuración de la Administración educativa, que amplió extraordinariamente su campo de acción»²². Estos primeros años del siglo XX serán enormemente positivos para la configuración del instrumento administrativo en el ámbito de la educación, siendo el nacimiento y organización del Ministerio un hecho importante en sí mismo, al margen de la multitud de problemas existentes.²³

La gestión centralizada²⁴ del sistema educativo, dotándolo de cierta unidad, va a ser uno de los frutos de esta primera Administración. Además, y junto a estos dos logros (organización y centralización), debemos señalar también como aspectos notables de esta primera andadura ministerial la consolidación de una estructura formal -cuyas huellas aún se aprecian hoy en día- y la presencia de cierto grado de tecnificación. La estructura que se le dará al nacer va a permanecer prácticamente inalterada durante sus primeros setenta años de vida, salvando el paréntesis republicano, lo que será a la postre una de las causas de su inoperancia, pues la sociedad española de 1970 muy poco tenía que ver con la de 1900 y nada si la comparamos con la de 1857, cuando nace el sistema educativo reflejado en la estructura ministerial.

²¹ Moreno Luzón, J., «Nacionalizar la monarquía. Proyectos, logros y fracasos del Partido Liberal», en Cabrera, M. y Moreno Luzón, J., *Regeneración y reforma. España a comienzos del siglo XX. Catálogo de la exposición*. Madrid, Fundación BBVA, 2002, p. 171.

²² Monés i Pujol-Busquets, J., «La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa», *op. cit.*, p. 138.

²³ Sin que pretendamos ser exhaustivos, recogemos de Turin la siguiente lista de cuestiones candentes en el ámbito educativo en el momento en que García Alix tomó posesión como primer ministro de instrucción pública: las relaciones con la Iglesia católica, el abandono en que se encontraba la enseñanza oficial, en particular la secundaria, la renovación y el desarrollo de la enseñanza mediante una ley de conjunto que reemplace a la de 1857, el refuerzo de la enseñanza técnica, la reforma de la enseñanza primaria, las retribuciones de los maestros, la situación de las escuelas normales, la reforma de la enseñanza secundaria y la disyuntiva enseñanza clásica *versus* enseñanza técnica, las relaciones con la enseñanza privada, la selección de los textos de enseñanza, la reforma de la universidad. *Cfr.* Turin, Y., *La educación y la escuela...*, *op. cit.*, pp. 318-326.

²⁴ Presentamos la centralización como una característica ventajosa o un logro de esta primera Administración educativa, como veremos en este mismo capítulo. La centralización inicial está justificada, entre otros, por Monés i Pujol-Busquets, J., «La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa», *op. cit.*, *passim*, como reacción a la aparente descentralización, que en realidad significaba cierto descontrol, pues hacía asumir a las entidades locales una responsabilidad de gestión para la que en modo alguno estaban preparadas, careciendo, por otra parte, de los recursos necesarios para ello.

Los primeros pasos del nuevo Ministerio

La historia del nacimiento de la nueva administración quedaría incompleta sin hacer referencia a los dos primeros responsables de la misma. Antonio García Alix, perteneciente al gabinete conservador de Silvela, y Álvaro de Figueroa y Torres, conde de Romanones, en el gobierno del liberal Sagasta. Se puede apreciar en la obra de ambos hombres, «una gran continuidad, una gran unidad»²⁵. Quizás porque, «todo invitaba a un cambio de rumbo. La situación de la Instrucción Pública era tan desastrosa que demandaba urgentemente puntos de confluencia entre el partido conservador y el partido liberal»²⁶. A este respecto, Turin señala que, quizá

se eligió a García Alix para asumir esa función [*de ministro de Instrucción Pública*] por sus cualidades de moderación y sagacidad; de todos modos, su formación personal era la de un administrador militar, y parece que su paso por el Ministerio de Instrucción Pública fue para él, como para muchos otros, una simple etapa de la «carrera» política. Su mérito fue el de no ocultarse a sí mismo, ni ocultar a los demás, su ignorancia de las cuestiones de enseñanza. Supo también suplir esa carencia con el cuidado constante de rodearse de los consejeros más cualificados.²⁷

El Ministerio de García Alix va a actuar en dos direcciones: por un lado, preparando un proyecto de ley que renovara todos los grados de la enseñanza; por otro, promulgando una serie de decretos que anticipaban las reformas previstas. Así, en cuanto a la oferta de enseñanzas oficiales, modificará primero la enseñanza técnica²⁸, más tarde la enseñanza técnica superior, después la primaria –en los aspectos relativos al pago de los maestros y a su formación- y por último la secundaria. Al mismo tiempo que reformaba la enseñanza técnica retocó el estatuto de la enseñanza privada. También la universidad se vería afectada por las reformas.

El Ministerio Romanones, a pesar de no significar ruptura ni contradicción en la política escolar, señalará una época convulsa imposible de separar del contexto político general. Los principales puntos de fricción vendrían de la mano de la cuestión religiosa, de la reforma de la enseñanza secundaria, de los tribunales examinadores

²⁵ Turin, Y. *La educación y la escuela...*, *op. cit.*, p. 318-319.

²⁶ Ceprián Nieto, B., *Del Consejo de Instrucción Pública al Consejo Escolar del Estado. Origen y Evolución*. Madrid, UNED 1991, p. 149.

²⁷ Turin, Y. *La educación y la escuela...*, *op. cit.*, p. 318-319. También indica que García Alix «Hizo el *curtus honorum* de la época: diputado, subsecretario, vicepresidente del Congreso, ministro de Instrucción Pública, etcétera. Había sido secretario personal de Cánovas.»

²⁸ Turin, Y. *La educación y la escuela...*, *ibid.*, p. 321., sostiene que esta preferencia por la enseñanza técnica resulta «de peticiones dirigidas a las Cortes y al Gobierno por la Asamblea de Productores de Zaragoza. De otro modo no se explicaría bien una preferencia generalmente reservada a la enseñanza primaria.»

del alumnado de la enseñanza privada y de la reforma del Consejo de Instrucción Pública. Menos enfrentamientos suscitaría entonces la reforma de la enseñanza superior.

El nuevo departamento se organizará al principio de una forma relativamente simple. Los servicios centrales constarán de una subsecretaría con cuatro secciones, a las que se uniría (de forma variable) la dirección general del Instituto Geográfico y Estadístico cuyas competencias pasarían, con el tiempo, a otros Ministerios. Las secciones serían las de Primera Enseñanza y Escuelas Normales, Universidades e Institutos, Bellas Artes y Construcciones Civiles, y Escuelas Especiales.

A este respecto, debemos señalar que las secciones son el reflejo claro de la ideología política y social de la clase dirigente de la Restauración. Así, la unión de la Primera Enseñanza con las escuelas normales y la separación entre ambas y las Universidades e Institutos no es más que la constatación de la búsqueda de una educación básica para todos²⁹, mientras que la enseñanza secundaria se unía a la universidad y, por tanto, a la educación de la élite de la nación, continuando así una política iniciada en el siglo XIX, que recorrerá todo el siglo XX y que supondrá, aún cien años después de la creación del Ministerio, conflictos escolares y resistencias corporativas.

Además, el Ministerio, que va a conservar el ya existente Consejo de Instrucción Pública³⁰ como órgano consultivo, se va a dotar de un organismo autónomo, la Junta para la Ampliación de Estudios e Investigación Científica (1907), que tendrá un especial protagonismo en la renovación pedagógica española.

La organización de la administración activa

La estructura ministerial no parece responder a una planificación previa³¹, sino que en ella simplemente encuentran acomodo las diferentes áreas funcionales en que se dividía el sistema educativo tras la Ley Moyano y que, entendemos, respondían a una situación social y política muy diferente a la que presentaba España en 1900. Constatamos, pues, que desde su inicio la gestión administrativa de la educación española ya tenía carencias estructurales y no se adecuaba a la realidad de la nación.

²⁹ «Cultura general, indispensable a todo ciudadano» la denominará el preámbulo del real decreto de 1 de enero de 1911 por el que se establece la dirección general de Primera Enseñanza.

³⁰ Creado por decreto de 1 de junio de 1843. En ese momento se venía a suprimir la dirección general de Estudios por la situación de evidente caos administrativo en la enseñanza, precisamente por la indiferenciación de las funciones ejecutivas y consultivas que en la misma se daban.

³¹ Seage, J. y De Blas, P., «La administración educativa en España (1900-1971)», en *Revista de Educación*, nº 240. Madrid, MEC, 1975, p. 100.

Las cuatro áreas experimentarán un crecimiento que las hará pasar de simples secciones de la subsecretaría a direcciones generales, con la denominación de Enseñanza Primaria (1911), Bellas Artes (1915), y Segunda Enseñanza y Enseñanza Superior (1925, hasta su supresión en 1930), unidades a las que se unirá la Oficina Técnica de Construcción (1920).

A medida que avanza el siglo se va dejando sentir la necesidad de reorganizar la estructura del Ministerio, pero el vuelco político que supusieron los acontecimientos de 1931, con la proclamación de la Segunda República, dejará en manos de otros gestores la decisión. Un signo de esta necesidad de tecnificación progresiva se da en los primeros años del período cuando, con motivo de la creación de la nueva dirección general de Enseñanza Primaria, el preámbulo del real decreto de 1 de enero de 1911 por el que se establece dicho centro directivo señala:

El segundo propósito a que obedece el planteamiento de la Dirección General es el de establecer resueltamente [...] centros técnicos desligados de la política, que representen algo permanente en correspondencia con las muchas cuestiones de la enseñanza en que se ha llegado ya a una doctrina común y fija, aceptada por todos los políticos y por todos los pedagogos, y que puede desenvolver una continuidad de acción sin vaivenes ni mudanzas repetidas y bruscas [...].³²

Es decir, se pretende instaurar una estructura técnica, alejada de las variaciones que la política podía introducir en la administración de los asuntos relativos a la enseñanza primaria.

Por su parte, los servicios periféricos van a configurarse siguiendo la organización napoleónica (cuyo centralismo era tan caro a los liberales españoles), en forma de distritos universitarios bajo la dirección de un rector. Además, en cada provincia existía una junta provincial de Instrucción Pública bajo la presidencia del gobernador civil y, en los municipios, una junta local homónima, presidida por el alcalde. Posteriormente se crearían la Inspección Primaria provincial³³ (por real decreto de 12 de abril de 1901) y las secciones administrativas provinciales de Enseñanza Primaria y Bellas Artes.

La Inspección y las secciones administrativas provinciales no sólo dependían de la Administración Central, sino también de las juntas locales y del gobierno civil. En principio, este esquema podría haber resultado válido si se hubiera dado un engarce efectivo entre los niveles educativos universitario, secundario y primario, asumiendo

³² Cfr. *Colección legislativa de Instrucción Pública*, Madrid, Imprenta del Instituto Geográfico y Estadístico, 1911, T 1, pp. 8-13.

³³ Recordemos que el Cuerpo de Inspección se creó, para la enseñanza primaria, por real decreto de 30 de marzo de 1849, casi cincuenta años antes, y se organizó treinta y seis años más tarde por real decreto de 21 de agosto de 1885.

tanto el rector del distrito como las respectivas juntas provinciales y locales la administración de las competencias que les eran propias, pero la realidad fue bien diferente e inoperante; en particular por tres motivos³⁴: el trasvase al Estado de las obligaciones municipales y provinciales en cuanto a financiación, mantenimiento y retribuciones del personal, el carácter colegiado³⁵ de los órganos de gobierno y, sobre todo, el desinterés de la universidad por las demás etapas educativas.

Esta primera estructura periférica fracasa en su tarea de vertebrar el Estado –al menos en su ámbito de competencias, el educativo– por dos motivos: en primer lugar, por carecer de contenidos relativos a su función, ya que ni siquiera se pusieron en marcha otras secciones administrativas distintas de la de Enseñanza Primaria y Bellas Artes, por lo que los otros órganos directivos centrales no tenían reflejo alguno en las provincias. Pero, sobre todo, por basarse en presupuestos políticos ciertamente utópicos (como los que la Ley Moyano establecía al formalizar la estructura administrativa según el modelo francés) que resultaron, a la postre, poco válidos para la organización de la Administración educativa española.

Si acaso, fue la enseñanza primaria el único nivel que presentaba escalones administrativos intermedios, y esto porque tanto las secciones administrativas como la naciente Inspección Provincial asumieron facultades más allá de lo que les correspondía (burocráticas sobre todo) «en detrimento de su verdadera función»³⁶. Mientras tanto, los institutos se remitían directamente a los servicios centrales y la universidad permanecía al margen de los demás niveles.

A estos problemas, ausencia de contenidos efectivos y cierta candidez organizativa, debemos unir el escaso presupuesto dedicado a la propia organización y la endémica inestabilidad política, ya que el Ministerio, en su papel de organización central,

se resintió de defectos graves, muchos de ellos no imputables a la propia Administración (creciente inestabilidad política, politización de la educación, insuficiencia presupuestaria crónica, etc.). En el nivel periférico, las competencias de Diputaciones y Ayuntamientos sobre las enseñanzas secundaria y primaria respectivamente quebraron por falta de recursos económicos; la Universidad, sumida en su propio problema autonomista, se

³⁴ Seage, J. y De Blas, P., «La administración educativa en España (1900-1971)», *op. cit.*, p. 103.

³⁵ Esta referencia al carácter colegiado de los órganos administrativos como motivo de su relativa inoperancia está en la línea de lo que afirma Tornos, J. (Ed.), *Legislación sobre Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 83-85, con respecto a la profusión con que las Comunidades Autónomas han creado órganos de estructura colegiada y composición participada. Así, al rasgo positivo de la mayor proximidad a las colectividades que se pretende administrar, se contraponen los rasgos negativos de la fragilidad institucional de la administración autonómica –por mor de la doble vía de legitimación representativa que suponen las asambleas parlamentarias y dichos órganos colegiados– y del valor identificante para la sociedad de los sujetos o grupos representados en dichos órganos.

³⁶ Seage, J. y De Blas, P., «La administración educativa en España (1900-1971)», *op. cit.*, p. 103.

desentendió de hecho de los demás niveles de la educación dentro de su distrito; la Inspección Primaria [...] asumió cada vez más funciones preponderantemente burocráticas.³⁷

Podemos resumir lapidariamente los rasgos administrativos de esta primera etapa del Ministerio de Instrucción Pública en el ámbito de sus servicios centrales, en estos cuatro conceptos: organización, centralización, consolidación y tecnificación. Al final de esta etapa ya se manifiesta claramente la necesidad de modificación de la estructura, acompañada de un gran crecimiento de las unidades administrativas, con la aparición de nuevas direcciones generales, siempre siguiendo el modelo sectorial, aunque con un espíritu de búsqueda de estabilidad, gestión técnica y alejamiento de los vaivenes políticos.

En cuanto a la estructura periférica, ya hemos señalado que este fin de etapa se caracteriza por su inexistencia en la práctica en los niveles universitario y secundario y por la existencia de elementos intermedios (inspección y secciones administrativas) que operaban burocráticamente como tales al margen de los elementos formales a quienes correspondía la gestión (juntas provinciales y locales). Debemos añadir que en algunos casos las reformas de los servicios centrales del Ministerio no tenían reflejo en la estructura territorial o periférica, precisamente por basarse ésta en el distrito universitario.³⁸

Como referencia notable, por cuanto se alude tanto a la cuestión descentralizadora como a las influencias que se dejaban sentir en la política y la Administración, recogemos la siguiente afirmación de Monés:

Dado el nuevo papel ejercido por el Estado en el terreno de la Administración, en general, y de la educativa, en particular, creció [en el período 1900-1931] el interés por conocer la organización del Estado francés. A nivel ideológico, sin embargo (sobre todo, del brazo de los sectores más conservadores del aparato estatal y, muy especialmente, de la Iglesia), fue cuestionado todo lo que procedía de la Francia *atea y republicana*.

En cuanto a la influencia anglosajona y alemana, se manifiesta en algunas cuestiones específicas de ensayos descentralizadores propugnados o materializados por los educadores de la ILE, que adquieren un cierto peso en la estructura educativa española.³⁹

³⁷ Puellas Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, *op. cit.*, p. 227.

³⁸ Monés i Pujol-Busquets, J., «La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa», *op. cit.*, p. 138.

³⁹ Monés i Pujol-Busquets, J., «La Ley General de Educación de 1970. La administración educativa», *ibid.*, p. 139. La cursiva es del original.

La administración consultiva: el papel del Consejo de Instrucción Pública

Con respecto al Consejo, órgano de mayor antigüedad que el propio Ministerio, puesto que como tal nació en 1843⁴⁰ con la vocación de aglutinar las funciones consultivas de la suprimida Dirección de Estudios, hemos de indicar que venía sufriendo diversas vicisitudes en la segunda mitad del siglo XIX. Entre ellas señalamos la reiterada supresión y restauración, la modificación de sus componentes y de sus reglamentos o la entrada de consejeros ajenos a la cuestión educativa⁴¹. El Consejo se convierte en campo de batalla política y tanto su razón de ser como su funcionamiento interno se verán sometidos a multitud de reformas.

Nosotros vamos a partir de los años inmediatamente anteriores a la creación del Ministerio de Instrucción Pública, en la etapa de consolidación del Consejo, que correspondería con lo que Mayoral denomina «largo y somnoliento período de la Restauración»⁴². En la última década del XIX podemos observar cómo el Consejo se sitúa frente a su enésima reforma⁴³ que -esta vez- afectará, en palabras del senador Melero, a «la creación de una llamada Comisión permanente, la intervención del elemento que podemos llamar electivo y el concurso de lo que se llama enseñanza libre»⁴⁴, es decir, cuestiones que no tenían apenas influencia real en el sistema educativo y eran mero reflejo de tensiones ideológicas que seguían reflejando la «inmadurez estructural que a la altura de 1890 caracteriza a nuestra Administración Central Educativa, dubitativa entre el carácter intervencionista, el carácter participativo o la línea profundamente liberal de su gestión.»⁴⁵

⁴⁰ Decreto de 1 de junio de 1843. Se venía a suprimir la dirección general de Estudios por la situación de evidente caos administrativo en la enseñanza, precisamente por la indiferenciación de las funciones ejecutivas y consultivas que en la misma se daban. En la exposición de motivos del decreto antedicho se argumentaba de forma clara: «La organización de la Dirección General de Estudios es contraria a los buenos principios administrativos reconocidos en el día.»

⁴¹ Ceprián Nieto, B., *Del Consejo de Instrucción Pública al Consejo Escolar del Estado...*, op. cit., p. 37-99, analiza pormenorizadamente esta cuestión.

⁴² Mayoral Cortés, V. «El Consejo Nacional de Educación: origen y transformaciones» en *Revista de Educación*, nº 240, pp. 127-140, Madrid, MEC, 1975, p. 135. El autor señala la época que va desde la Ley Moyano a la proclamación de la II República como un período de consolidación del Consejo en el que «ni de las singulares concepciones que sobre la educación tenía Ruiz Zorrilla, ni de la obra educativa de la revolución del 68 y los acontecimientos políticos que le sucedieron, quedan vestigios importantes en el Consejo de Instrucción Pública. Algo parecido podría decirse del largo y somnoliento período de la Restauración, pese a que en el mismo fuese creado el Ministerio de Instrucción Pública.»

⁴³ La Ley de 1890.

⁴⁴ *Apud* Ceprián Nieto, B., *Del Consejo de Instrucción Pública al Consejo Escolar del Estado...*, op. cit., p. 104.

⁴⁵ Ceprián Nieto, B., *Del Consejo de Instrucción Pública al Consejo Escolar del Estado...*, *ibid.*, p. 123.

Como ejemplo de la indefinición de funciones y la carencia casi absoluta de tecnificación administrativa, en este momento de final de siglo se incorporaba al Consejo la Inspección General, Provincial y Local, asumiendo este, por lo tanto, una función tradicionalmente incorporada a la administración activa.

La profunda reforma de la Administración educativa acontecida en 1900 con la creación del Ministerio de Instrucción Pública provocará una reorganización del Consejo de Instrucción Pública y, «el 18 de mayo de 1900 García Alix se apresta a realizarla porque «el Consejo de Instrucción Pública [era], sin duda alguna, la corporación más importante de las destinadas a cooperar al mantenimiento del prestigio y de los progresos de la enseñanza pública»⁴⁶.

Dicha reorganización supuso la división del Consejo en cinco secciones, la transformación de la consulta al Consejo de preceptiva en potestativa excepto en algunas cuestiones⁴⁷, retirando a la institución la capacidad de iniciativa y, por último, centralizando en su secretario general el despacho de los asuntos relativos a la Inspección, la Comisión legislativa y la Estadística. Por otra parte, se suprimió la Comisión Permanente y se cesó a todos los consejeros⁴⁸, nombrando a otros por un período de cuatro años y reservándose el Gobierno el nombramiento de algunos de ellos. Un mes más tarde, García Alix dota al Consejo de un nuevo reglamento interior. En definitiva, el ministro de Instrucción Pública reorganiza el Consejo de forma, si no ilegal, como sostiene Ceprián Nieto⁴⁹ sí al menos poco ortodoxa.

La llegada de Romanones al Ministerio, de la mano de los liberales, supondrá una nueva reforma del Consejo, cuyas causas se concretan en

la disgregación que se había producido en las Escuelas especiales de Ingenieros [...]; procurar que la Comisión Codificadora [...] no quedara como un elemento aislado, sino integrada en el seno del Consejo; vigorizar la disciplina de los Consejeros; [...]; regular con claridad las funciones del Consejo en el Pleno y en las Secciones, de tal suerte que la regulación armonizara con la Comisión Permanente, [...]. Por último, como novedad muy importante, la creación de la figura de Consejero en provincias [...].⁵⁰

⁴⁶ Ceprián Nieto, B., *Del Consejo de Instrucción Pública al Consejo Escolar del Estado...*, *ibid.*, p. 151.

⁴⁷ Ceprián Nieto, B., *Del Consejo de Instrucción Pública al Consejo Escolar del Estado...*, *loc. cit.*, enuncia las cuestiones en las cuales era indispensable la consulta al Consejo: «en la formación y reforma de planes o reglamentos de estudios; en la creación o supresión de enseñanzas en los establecimientos docentes cualquiera que sea su grado; en los reglamentos de exámenes, grados y provisión de cátedras; en los expedientes de separación o rehabilitación de los profesores de Universidades, institutos, Escuelas de Ingenieros, Normales y análogas; en los expedientes de alzada o reclamaciones contra disposiciones dictadas por el Ministerio, y en las autorizaciones para el ejercicio de las profesiones.»

⁴⁸ Recordemos que entre los cesados había consejeros «electos».

⁴⁹ Ceprián Nieto, B., *Del Consejo de Instrucción Pública al Consejo Escolar del Estado...*, *op. cit.*, p. 153.

⁵⁰ Ceprián Nieto, B., *Del Consejo de Instrucción Pública al Consejo Escolar del Estado...*, *ibid.*, p. 154-155.

Romanones reforma el Consejo por real decreto de 21 de febrero de 1902, pero inmediatamente presenta un proyecto de ley en el Senado con el fin de regular el órgano consultivo con el fin, entre otras cosas, de resucitar la figura de los consejeros electos y de estabilizar la institución. La ley sufrirá un ataque desproporcionado⁵¹ en el Senado y no será aprobada.

Ya hemos aludido en anteriores párrafos a la enorme inestabilidad que caracteriza la política española en el período considerado. Al concluir el recorrido por estas primeras décadas transcurridas desde la creación del Ministerio hasta la llegada de primo de Rivera al poder se habrán sucedido en apenas veinte años «39 Presidentes de Gobierno y 53 Ministros de Instrucción Pública. El Consejo, obviamente, no podía escapar a la inestabilidad. [...] nuestro Consejo de Instrucción Pública no conseguía desprenderse del carácter elitista, conservador y puramente administrativo que, salvo momentos efímeros, siempre había tenido. Fracasados los intentos de 1868, 1890 y 1902, el Consejo iba quedando reducido cada vez más a una institución para albergar honoríficamente ex altos cargos de la Administración Educativa.»⁵²

Será necesario esperar a 1921 para que, con Maura como Presidente del Consejo de Ministros, sea César Silió Cortés el que, a los dos meses de tomar posesión como ministro de Instrucción Pública, reemprenda la reorganización del Consejo, esta vez haciendo reaparecer las Secciones y reforzando la Comisión permanente. El propio Consejo, en la Memoria reglamentada por la reforma Silió, y de mano del institucionista Cossío, se cuestionará su organización institucional.

Pero los acontecimientos políticos se precipitaban de tal forma que, por real orden de 28 de diciembre de 1922, el Ejército tendría un representante en el Consejo. La Dictadura de Primo de Rivera apenas vino a tocar el funcionamiento de la institución, que siguió despachando según la organización de Silió hasta -con pequeñas modificaciones de detalle- la llegada de la Segunda República.

En definitiva, «el rumbo del país caminaba distanciado de tales sutilezas administrativas»⁵³ y el Consejo se había limitado a ser «un espacio donde la crispación y la rigidez ideológica de unos y otros –que de paso servía de perfecta coartada para encubrir muchas veces mezquinos intereses personales- constituía un reflejo de las tópicas dos Españas que en los años sucesivos acabarían enfrentándose en una dura guerra civil.»⁵⁴

⁵¹ Según calificativo de Turin, Y. *La educación y la escuela...*, *op. cit.*, p. 346.

⁵² Ceprián Nieto, B., *Del Consejo de Instrucción Pública al Consejo Escolar del Estado...*, *ibid.*, p. 220.

⁵³ Ceprián Nieto, B., *Del Consejo de Instrucción Pública al Consejo Escolar del Estado...*, *ibid.*, p. 240. Para entender la opinión que a algunos sectores educativos merecía el Consejo, véase la revista *Trabajadores de la Enseñanza*. Órgano quincenal de la Asociación General de Maestros de UGT, año I, nº 1, 1931. *Apud* Ceprián Nieto, B., *Del Consejo de Instrucción Pública al Consejo Escolar del Estado...*, *loc. cit.*

⁵⁴ Ceprián Nieto, B., *Del Consejo de Instrucción Pública al Consejo Escolar del Estado...*, *ibid.*, p. 235.

La Junta de Ampliación de Estudios

Aunque ya se han mencionado las grandes líneas de influencia de la Institución Libre de Enseñanza, es obligado hacer referencia al papel de la Junta de Ampliación de Estudios. Debemos indicar que ya desde la creación del Ministerio de Instrucción Pública la preocupación por formar al profesorado en el extranjero era notable, iniciándose así una política que iría en continuo ascenso a lo largo de las tres décadas que nos ocupan. A principios del siglo XX el número de profesores que deseaba participar en estos programas aumentaría hasta tal punto que la gestión de las solicitudes de pensiones y becas hizo necesaria la creación de la Junta por real decreto de 11 de enero de 1907, en tiempos del ministro de Instrucción Pública Amalio Gimeno⁵⁵.

La misión de la Junta era ampliar los estudios dentro y fuera de España, fomentar los trabajos de investigación científica y proteger las instituciones educativas. Don Santiago Ramón y Cajal sería su presidente hasta que falleció en 1934. A esta Junta

se debe la creación del Centro de Estudios Históricos (bajo la dirección de Menéndez Pidal), del Museo Antropológico, del Instituto Nacional de Física y Química, del Laboratorio de Histopatología, del de Fisiología, de Bacteriología [*sic*], de Geología, de Botánica, de Zoología, de Biología, el Instituto Cajal de Histología, el Instituto Central Meteorológico, el Laboratorio de Biología Marina de Santander, el Seminario de Matemáticas, de Lingüística, las Comisiones de Paleontología y Prehistoria, etc., es decir, de todo el renacimiento científico, cultural y artístico que hubiera colocado a España en lugar preferente dentro del concierto mundial de no haber mediado la guerra civil.⁵⁶

De la Junta nacieron también otras instituciones fundamentales para el desarrollo pedagógico español, como fueron la Residencia de Estudiantes⁵⁷, el Centro de

⁵⁵ Cuesta Escudero, P. *La escuela en la reestructuración...*, *op. cit.*, p. 177., señala que «ese mismo año, Prat de la Riba accede a la presidencia de la Diputación de Barcelona, al abrigo de la cual se crea de inmediato el *Institut d'Estudis Catalans*, réplica de la junta madrileña y cuyo primer secretario será Pijoan, un insigne alumno de la Institución.»

⁵⁶ Cuesta Escudero, P. *La escuela en la reestructuración...*, *ibid.*, p. 178. La relación de instituciones señeras para la cultura de nuestro país que menciona Cuesta habla por sí sola.

⁵⁷ Cuesta Escudero, P. *La escuela en la reestructuración...*, *op. cit.*, p. 178-179., indica que la residencia «se creó en Madrid bajo la dirección de Alberto Jiménez Fraud y dependiente de la Junta para la Ampliación de Estudios, a fin de ayudar a la mejora y reforma de la vida universitaria española. [...] Contaba con una gran variedad de estímulos intelectuales y educativos –bibliotecas, laboratorios, clases, tutores, publicaciones, conferencias, cursos-, a pesar de las duras condiciones económicas por las que pasaba. La única fuente de ingresos eran las pensiones pagadas por los residentes, lo que limitaba la inscripción a una minoría más o menos pudiente a pesar de que el principio de la Residencia era de que la selección de las solicitudes se hiciera por méritos y no por medios de fortuna. De todas formas creció el número de residentes, por lo que hubieron de fundarse más Residencias, creándose al efecto una Federación de Residencias [...].»

La Residencia de Estudiantes fue la casa de las mayores inteligencias españolas: Alberti, García Lorca, Menéndez Pidal, Antonio Machado, Juan Ramón Jiménez, Unamuno, Ortega y Gasset, Américo

Estudios Históricos⁵⁸ y el Instituto-Escuela⁵⁹. El papel de la Institución Libre de Enseñanza en la creación y el devenir de la Junta es fundamental. De hecho,

es la creación en 1907 de la Junta para Ampliación de Estudios la que señala el momento de plenitud ascendente de la influencia institucionista en la esfera oficial. Los objetivos asignados a la junta eran fundamentalmente dos: uno, la formación rigurosa del futuro profesorado, condición indispensable para una reforma profunda de la educación; otro, el fomento de la cultura española mediante el envío a Europa de los mejores universitarios. Para ello se dotaba a la Junta de una estructura administrativa singular, dominada por los principios de flexibilidad y autonomía.⁶⁰

La indispensable centralización

Entendemos que la opción por el establecimiento de una estructura ministerial de carácter fuertemente centralizado y centralizador se debió principalmente a dos razones: la primera, el mimetismo respecto de la organización administrativa francesa, de corte napoleónico y, en segundo lugar, el deseo de que fuese el Estado, y no la Iglesia católica, quien llevase las riendas del incipiente sistema educativo español. Este segundo motivo, no suficientemente destacado por los autores, será recurrente en la historia administrativa española. El Ministerio de Instrucción Pública nació con la clara intención de ser una unidad de organización y control del sistema educativo nacional establecido por la Ley Moyano casi medio siglo antes y, aunque sus propias carencias hicieron que ese control no siempre fuese efectivo, la vocación fue claramente centralizadora.

Castro, Dalí, Moreno Villa, Buñuel, Emilio Prados, Jorge Guillén, Salinas, Azorín, Maeztu, Solalinde, etc. Bergson, Einstein, Xels, Falla..., no pasaban por Madrid sin saludar esta casa. En sus laboratorios trabajaban sabios y biólogos como Ramón y Cajal, Achucarro, Calandre, Negrín, Sacristán.»

⁵⁸ En palabras de Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, p. 239, «El Centro de Estudios Históricos, dirigido por persona tan vinculada a la Institución como Ramón Menéndez Pidal, respondía al objetivo de la junta, tan querido por otra parte por el institucionismo, de investigar a fondo nuestra historia –la intrahistoria, que diría Giner-, estimulando aquellos estudios que de otra forma serían de dudosa realización por falta de apoyo económico y oficial. Con este famoso centro colaborarían dos personas que después harían escuela: Sánchez Albornoz y Américo Castro.»

⁵⁹ Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología... ibid...*, p. 240, indica que «Su creación en 1918, encargada por el Ministerio a la Junta, dio lugar a grandes tensiones políticas. El Instituto-Escuela vino a ser el primer brote de lo que hoy llamamos «centros piloto», es decir, un serio intento de reforma de la segunda enseñanza a través de métodos experimentales y mediante la introducción de innovaciones pedagógicas de corte europeo. Allí se educarían los hijos de la intelectualidad y de la clase política.»

⁶⁰ Puelles Benítez, M. de, *Educación e ideología...*, *op. cit.*, pp. 238-239.

Un segundo aspecto relativo a la centralización es el del mayor peso que la misma atribuía a la iniciativa pública en educación, tema muy ligado al peso específico de la Iglesia en el sistema educativo, particularmente en la enseñanza secundaria. Parece evidente que el control centralizado del sistema llevaría aparejada una pérdida de influencia de la Iglesia en el ámbito educativo.