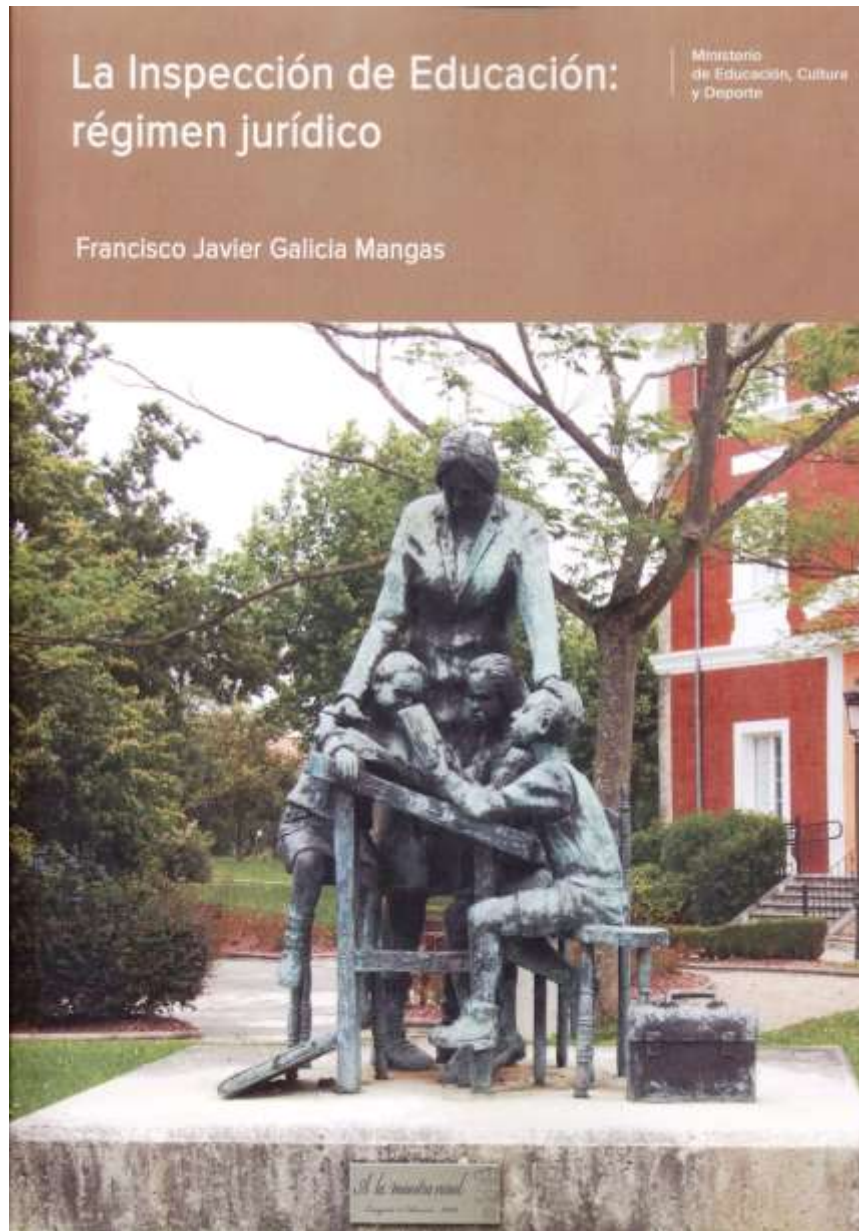


La Inspección de Educación: régimen jurídico

Francisco Javier Galicia Mangas, *La Inspección de Educación: régimen jurídico*. Madrid, Subdirección General de Documentación y Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016, 499 pp.



Sobre la Inspección de Educación en España existían algunos conocidos manuales de referencia (como los de Adolfo Maíllo, Lorenzo Luzuriaga, Alfredo Mayorga...). Ahora, un nuevo manual -

muy completo- se une a los anteriores. Es el escrito por Francisco Javier Galicia Mangas titulado *La Inspección de Educación: régimen jurídico*. Y aunque este se centra específicamente en recorrer las normas de diferentes rangos que han conformado la base jurídica sobre la que se ha sustentado a lo largo del tiempo la Inspección de Educación española -y, en algunas páginas, las de otros países de nuestro entorno cultural-, la visión que aporta sobre la evolución y funciones de ese órgano del sistema de instrucción en España va más allá de un mero repaso a leyes, decretos, órdenes... diversos, ya que su lectura permite deducir las motivaciones que es legislador ha ido teniendo en cada momento para publicarlos respondiendo a un concreto contexto social y político.

El libro se divide en tres grandes partes: I. Origen y evolución histórica de la Inspección de Educación en España. II. Estudio de la Inspección de Educación en el marco de Derecho Comparado. III. Estudio de la Inspección de Educación en España en la actualidad.

Por las características del campo de estudio que abarca *Cabás*, vamos a limitarnos solo a reseñar algunas cosas sobre la primera de las tres partes y, también, sobre los antecedentes históricos, el origen y la evolución de las Inspecciones Educativas de los países que Francisco Javier Galicia Mangas estudia en la segunda de las tres partes (de Francia, Italia, Alemania y Reino Unido), por pertenecer esto, igualmente, a la historia de la educación, especificidad de esta revista digital.

La fecha sobre la que, según Francisco Javier Galicia, hay coincidencia en que constituye el momento del nacimiento de la Inspección técnica de educación de España es la del 30 de marzo de 1849, ya que en ella se publicó el Real Decreto sobre Escuelas Normales e Inspectores de Instrucción Primaria, firmado por el ministro Juan Bravo Murillo y siendo director general de Instrucción pública Antonio Gil de Zárate.

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1849/5315/A00001-00002.pdf>

Sin embargo, habría unos antecedentes, que se remontan a los primeros pasos del funcionamiento de España como Estado moderno. Así, durante el reinado del emperador Carlos V, en una Real Provisión de 17 de mayo de 1553 se obligaba a los jueces a “visitar a todos los maestros de enseñar niños que hubiere en los pueblos de sus jurisdicciones y examinar si son personas hábiles e virtuosas para poder enseñar buenas costumbres e doctrina, juntamente con las letras e hallándose ser tales se les dé licencia para tener escuela”.

Y durante el reinado de Felipe II se cita (aunque algunos duden de la autenticidad de las normas que lo reflejan) la figura del “veedor” que debía vigilar si los maestros ejercían bien su oficio.

Tras esos primeros lejanos precedentes, se señala en *La Inspección de Educación: régimen jurídico* una etapa que denomina Francisco Javier Galicia “Etapa de control gremial: 1642-1780”, cuyo hito fundamental sería la creación de la Hermandad o Congregación de San Casiano en 1642, institución gremial de maestros a la que se concede la potestad de visitar escuelas a fin de comprobar la capacidad de quienes las regentaban, nombrando veedores para ello. Esta hermandad tenía concedido, así mismo, el privilegio de examinar a los demás maestros del Reino.

La Hermandad de San Casiano se transformó en 1780 en el Colegio Académico del Noble Arte de Primeras Letras, en el seno del cual se crea la figura de los tres Examinadores nombrados anualmente para examinar a los que optaban a ejercer el oficio de maestro y para vigilar a los que ya lo desarrollaban.

Por el Decreto de 25 de diciembre de 1791 del rey Carlos IV, se ordenó el cese de la actividad del Colegio Académico del Noble Arte de Primeras Letras y su sustitución por la llamada Academia de Primera Educación, dependiente de la Secretaría de Estado. Aunque, de hecho, el suprimido Colegio siguió de alguna forma ejerciendo la labor, hasta que en 1804 (por la Real Orden de 11 de febrero) se acaba definitivamente con los restos del régimen gremial haciendo crecer la intervención del Estado en la autorización del ejercicio de la tarea de enseñar y en su vigilancia.

Dos años más tarde, en 1806, se crearon Juntas Provinciales de Exámenes en todas las capitales del Reino.

Y poco después, en la Constitución Española de 1812 el artículo 369 señalará que “habrá una dirección general de estudios, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del Gobierno, la inspección de la enseñanza pública”. Lo que se concretó en el Reglamento General de Instrucción Pública de 1821, en donde se define y regula la Dirección General de Estudios, “á cuyo cargo esté bajo la autoridad del Gobierno la inspección y arreglo de toda enseñanza pública” (artículo 92).

En el Plan y Reglamento de Escuelas de Primeras Letras de 16 de febrero de 1825, impulsado por el ministro de Gracia y Justicia Francisco Tadeo Calomarde, se crea la Inspección General de Instrucción Pública para sustituir a la Dirección General de Estudios. Señala Francisco Javier Galicia que “a través de este precepto se empezó a observar ya un modelo de organización de la Inspección que ha perdurado hasta nuestros días, en el que, si bien correspondía básicamente al Estado el derecho a ejercer el control de la enseñanza..., la labor inspectora se delegaba en órganos más cercanos (poderes locales) en régimen de concurrencia o cooperación con la Administración del Estado.” (p. 34) Para ello, se crean la Junta Superior de Inspección, las Juntas de Capital de Provincia y, en el plano local, las Juntas Inspectoras de Escuela o Escuelas Establecidas.

Sucesivas normas posteriores hicieron diversas referencias y concreciones sobre la función inspectora, aunque para encontrar la creación de unos agentes especiales del gobierno que realizaran funciones de inspección escolar habrá que esperar al citado Real Decreto de 30 de marzo de 1849, donde se crea la Inspección de enseñanza primaria en España en un “momento histórico convulso y especialmente delicado”, señala Francisco Javier Galicia en la página 39.

El fuerte crecimiento demográfico de esa época y la extensión de la enseñanza elemental (la enseñanza media o secundaria no proporcionaba ningún tipo de capacitación profesional y era solo un peldaño para pasar a los estudios superiores de los hijos de las familias acomodadas) sin duda justificó la creación del Cuerpo de inspectores de enseñanza primaria, pues, como se dice en el

preámbulo del citado Real Decreto de 1849, “las autoridades no tienen tiempo para vigilar por sí solas el gran número de establecimientos...”.

Se dispone en esa norma que habrá un Inspector de escuelas en cada provincia y unos Inspectores generales en Madrid. Los primeros tendrán la obligación, además de visitar las escuelas (públicas y privadas) de los pueblos de la provincia a su cargo (emitiendo los informes correspondientes), de enseñar en las escuelas normales elementales allí donde las hubiere. Y los segundos, de visitar las escuelas normales y las ordinarias de las capitales de provincia.

La adquisición de la condición de funcionarios de los mismos no se producirá todavía por oposición sino por nombramiento del Gobierno.

Sus funciones eran más de control y supervisión que de asesoramiento, aunque en el artículo 20.6 del real decreto se señala que deberán “aconsejar a los maestros, indicarles los métodos y sistemas que deben seguir para la más perfecta enseñanza, los libros de que han de servirse...”.

En la conocida como *Ley Moyano* de 1857, ecléctica pero eficaz -de ahí su larga vigencia-, se regula de manera más precisa la Inspección, debiendo realizar las visitas de las escuelas de primera enseñanza los Inspectores provinciales; de las Escuelas normales, los Inspectores generales; y de los centros de su competencia, los Rectores de las Universidades. El gobierno seguía siendo quien nombraba a los Inspectores.

Durante el Sexenio Democrático, a pesar de la defensa de la libertad de enseñanza, la Inspección de educación mantuvo sus funciones e incluso las incrementó.

Y ya entrados en el periodo de la Restauración -a partir de 1874-, la institución de la Inspección se consolida, siguiendo lo que en artículo 12 de la Constitución Española de 1876 se señala: “(...) Una ley especial determinará los deberes de los profesores y las reglas a que ha de someterse la enseñanza en los establecimientos de instrucción pública costeados por el Estado, las provincias o los pueblos”.

La influencia de la Institución Libre de Enseñanza en el sesgo “educador” de los Inspectores es señalada por Francisco Javier Galicia en la página 56.

Muchas novedades en las sucesivas normas sobre la Inspección se nos van explicando en *La Inspección de Educación: régimen jurídico* durante este periodo 1874-1900: delegación de algunas funciones en alcaldes y párrocos, propuesta de acceso al Cuerpo mediante oposición, creación de una Inspección médica, organización por parte de los Inspectores de conferencias y reuniones para los maestros... (pp. 56-68).

Al periodo comprendido entre los años 1900 y 1931 se refiere el libro desde la página 68 hasta la 86, que “para la institución de la Inspección de Educación... fue un periodo de constantes reformas y contrarreformas en aspectos tan delicados como el sistema de designación de los inspectores, amovilidad frente a inamovilidad o la supresión y reinstauración de la institución de la Inspección General.” (p. 69)

Tal es la cantidad de normas que se promulgan en este periodo relativas a la Inspección, que Francisco Javier Galicia reproduce en la página 83 las palabras de Antonio Molero Pintado recogidas en el libro, coordinado por Eduardo Soler Fierrez en 1995, *Estudios históricos sobre la inspección educativa*, donde este constante cambio político y normativo de la época (el conde de Romanones figurando de manera muy destacada) es comparado por el catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares con una “inmensa tela de Penélope, siempre en permanente estado de realización”.

Aunque como de “retroceso” califica Francisco Javier Galicia al desarrollo de la Inspección en los años de la dictadura de Primo de Rivera (pp. 84-86): carácter fiscalizador de la Inspección, potestad para visitar las escuelas por parte de los delegados gubernativos en detrimento de la Inspección técnica, posibilidad de remover de sus destinos a los inspectores adscribiéndolos a cualquier provincia donde se precisaran sus servicios... Aunque poco antes de proclamarse la República se suavizaron las normas que permitían lo anterior mediante el Real Decreto de 10 de abril de 1931.

Durante la Segunda República (pp. 86-93) -dentro del contexto de los notables avances que se introdujeron con las reformas que buscaban promover una educación liberal y laica, accesible a toda la población y garantizada por el Estado, con un incremento sustancial del número de escuelas (ya iniciado en los años anteriores) y de maestros y con unas inversiones económicas muy grandes-, la Inspección sufrió importantes cambios.

En la de 1931, y por primera vez en una constitución española, se habla de la función inspectora del Estado en relación con la educación, concretamente en el artículo 50 de la misma: “(...) El Estado ejercerá la suprema inspección en todo el territorio nacional para asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo y en los dos anteriores.”

Durante el primer bienio de la Segunda República se renovó la legislación sobre la Inspección educativa: creación de los Consejos Universitarios de Primera Enseñanza, de los Consejos Provinciales, de los Locales y de los Consejos Escolares, que modificaban el papel de los inspectores; promulgación del Decreto de 2 de octubre de 1931 de ingreso en la Inspección de primera enseñanza, con dos posibilidades de acceso (libre y restringido); creación de la Inspección Central de primera Enseñanza; formación de los inspectores en la recién creada sección de Pedagogía de la Facultad de Filosofía y Letras de Madrid; y, sobre todo, la nueva regulación de sus funciones, “reduciendo la carga burocrática de su trabajo y potenciando la misión del inspector como orientador y consejero cercano al maestro” (p. 89) contenida en el Decreto de 2 de diciembre de 1932; además, la creación, siendo ministro Fernando de los Ríos, por el Decreto de 30 de diciembre de 1932 de la Inspección General de Segunda Enseñanza.

Durante el bienio radical-cedista, se pretendió un cierto desmantelamiento de lo regulado en los dos años anteriores, rescatando, entre otras cosas, la movilidad de los destinos de los inspectores que se había suprimido por el Decreto de 2 de diciembre de 1932.

Pero, y por “esa especie de movimiento pendular normativo” tan común en nuestra Historia -señala Francisco Javier Galicia en la página 93-, con la victoria en las elecciones del Frente Popular en

febrero del 36 se retomó la aplicación de la legislación reformista suspendida durante el bienio conservador; y por el Decreto de 4 de marzo de 1936 se restableció la inamovilidad de los inspectores en su cargo y destino y se restableció la Inspección Central.

En los años del franquismo (pp. 93-111), y a pesar de la continuidad durante tanto tiempo de un mismo régimen político, “no es menos cierto que, tanto la educación como las instituciones educativas, y entre ellas la Inspección, evolucionaron con el paso del tiempo desde las posiciones iniciales más radicales del nacional-catolicismo, hasta llegar, a finales de la década de los años cincuenta y comienzos de los años sesenta, a un principio de aperturismo desarrollista motivado fundamentalmente por la evolución económica y social del país, y también por la situación política internacional.” (p. 94)

Por ello, Francisco Javier Galicia divide este periodo, a su vez, en tres etapas:

Una primera centrada en el proceso de depuración, ejercido desde ambos bandos, que se aplicó a los inspectores lo mismo que a otros miembros del sistema educativo. Además, desde el primer instante se intenta un control férreo de la estructura organizativa de la Inspección. Así, con Pedro Sainz Rodríguez como ministro, en 1938 se adopta, entre otras, la medida de volver a la posibilidad de mover a los inspectores de sus destinos.

En la segunda etapa, que se denomina en *La Inspección de Educación: régimen jurídico* “Periodo del nacional-catolicismo”, ya en la Orden de 20 de enero de 1939 se puede ver con claridad cómo a la labor inspectora se le da el carácter de fiscalizadora, por delante de su labor asesora y colaboradora, con una estructura jerárquica nacional que debía favorecer la creación del Nuevo Estado.

Junto a la Inspección, la Iglesia católica y la Falange asumieron, en concurrencia con aquélla, la competencia para visitar las escuelas y comprobar el buen cumplimiento de la ortodoxia impuesta por el régimen en el ámbito ideológico y religioso.

En los años siguientes, tal y como va refiriendo Francisco Javier Galicia, se regulan todos los aspectos del funcionamiento de la Inspección: estructura y acceso en 1945, creación de la Inspección Central en 1950, regulación de la Inspección de la Enseñanza Media en 1953 y de la Inspección de la Formación Profesional en 1955.

Y, por último, a la tercera y última etapa dentro del periodo franquista la denomina el autor “Modernización de la enseñanza y de la Inspección”, porque en ella “el desarrollo económico y social que vivió España hacia finales de la década de los años cincuenta, obligó a realizar importantes reformas en el ámbito educativo para responder a las necesidades de un sistema en el que se imponían las tendencias y el ideario tecnocrático. En sintonía con esta transformación del sistema educativo, se hizo necesario renovar también la Inspección y, sobre todo, la orientación dada a su función, que evolucionó desde el control ideológico de la labor docente hacia el control técnico y pedagógico de la enseñanza.” (p. 101)

Lo anterior, respecto a la tarea de la Inspección, se fue plasmando en la vuelta a resaltar el papel orientador del inspector y el incremento de las plantillas (1957) y su papel técnico, al considerar a la Inspección como un Cuerpo especial de la Administración civil del Estado (1967), aunque la creación de los ICE en 1969 les restará importancia a los inspectores en la tarea de formación del profesorado. Y ya en la Ley General de Educación de 1970 se unifican las Inspecciones de Educación General Básica y de Bachillerato bajo la denominación de Servicio de Inspección Técnica de Educación (SITE), con funciones administrativas y educativas y se reguló también un nuevo sistema de acceso por concurso de méritos.

El último apartado es el que comienza con la muerte de Franco en 1975 y finaliza en la actualidad (pp. 111-118), debiendo destacarse en este ya reciente periodo la creación de la Alta Inspección, necesaria en un régimen autonómico como era el que se estaba conformando en la España de los primeros ochenta, con las competencias educativas transfiriéndose progresivamente a cada una de las comunidades autónomas.

Las páginas 119 y 120 las dedica Francisco Javier Galicia a una muy útil “Recapitulación”.

Como hemos dicho al principio, también es interesante dentro de *La Inspección de Educación: régimen jurídico* lo que en la parte II del libro (“Estudio de la Inspección de Educación en el marco de Derecho Comparado”) se refiere a los antecedentes históricos y origen de las Inspecciones de educación que se analizan de varios países de nuestro entorno.

Pero antes de reseñar brevemente esa sucinta historia que Francisco Javier Galicia realiza, indicar que para el autor hay una clara diferencia entre la Inspección en unos países y en otros de los por él estudiados, en cuanto hace referencia a un aspecto muy importante que las ha caracterizado a lo largo de toda su historia; de tal manera que podemos, señala, encuadrarlos en dos bloques diferentes: “Los sistemas analizados se han caracterizado a lo largo de su evolución histórica e incluso en el momento actual por su posicionamiento, en líneas generales, entre dos polos o modelos organizativos de Inspección bien diferenciados: un modelo centralizado, con fuerte presencia estatal a pesar de contar con una estructura territorial diseminada, como puede ser el francés o el italiano, y un modelo descentralizado, como el alemán, el británico, o el español, en el que se concede una amplia autonomía a entes territoriales con potestad en el ámbito educativo, sin perjuicio de la existencia de órganos o mecanismos de coordinación que permiten garantizar un elemento de unidad del sistema educativo.” (p. 121)

Es Francia el país “cuyos antecedentes históricos han podido ejercer una influencia más destacada en los países de su entorno, e incluso más allá del mismo” (p. 123), de tal manera que, por ejemplo, el citado Real Decreto de 30 de marzo de 1849 por virtud del cual se creó la Inspección de Educación en España (o leyes importantes sobre este particular de Italia, Suiza o Sudamérica) estuvieron inspirados en la conocida como Ley Guizot, de 1833. Hubo en el siglo anterior diferentes normas sobre la Inspección (en las que a partir de la Revolución de 1789 se sustituyeron a los antiguos

visitadores eclesiásticos de escuelas -los llamados *écolâtres*- por supervisores de diferentes niveles dependientes del Gobierno). Y destacar, por último, que la Ley de 30 de octubre de 1886 sería la fundamental en la estructuración definitiva de la Inspección en Francia.

Hasta principios del siglo XV se remonta Francisco Javier Galicia para encontrar los antecedentes de la Inspección en Italia. Para pasar, a continuación, a lo existente en algunos reinos antes de la unificación, analizando el autor la conocida como *Legge Cassati* de 1859 del Reino de Cerdeña y su extensión paulatina al resto de los territorios que iban formando el nuevo estado unificado y a las normas aparecidas en el siglo XX.

Muy complejo, señala el autor, es el estudio de un modelo educativo tan descentralizado como es el de Alemania y, por consiguiente, de la labor de la Inspección educativa en cada uno de los dieciséis *Länder* que componen ese país. Hasta finales del XVIII, era la Iglesia la que en Prusia ejercía la misión de control de las escuelas, para pasar durante gran parte del siglo XIX a compartir la Iglesia con el Estado la inspección de las mismas. Y ya en 1872, en época de Bismarck, se promulga una ley de inspección que será la pieza clave del desarrollo posterior de la Inspección en la Alemania unificada, aunque manteniendo siempre un carácter muy descentralizado, como sucedió incluso durante los años del III Reich.

En el Reino Unido, el antecedente fundamental sería creación de la institución de los Inspectores de Su Majestad, creada en 1839, cuyos principios se han mantenido de alguna manera durante ciento cincuenta años. Tras la Segunda Guerra Mundial, se concretaron las labores de la Inspección en cinco áreas: el control o inspección de los centros docentes en sentido estricto, el asesoramiento, la realización de informes, la formación del profesorado y de los propios miembros de la Inspección y, por último, las funciones de carácter o naturaleza ejecutiva (cfr. p. 238). De las cinco, sería la del asesoramiento la que más marcaría la diferencia con respecto a las Inspecciones de los países con modelos más centralizados, proclives a un sistema de Inspección más burocrático (como Francia o Italia -aunque en la España actual no sea así: es un modelo descentralizado y burocratizado-). El modelo del Reino Unido es, efectivamente, muy descentralizado, y por ello en el libro va haciendo referencia el autor a las diferentes regulaciones de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte referentes a la Inspección.

Concluye Francisco Javier Galicia con una “Breve referencia a la supervisión educativa en Hispanoamérica” (pp. 274-275), “por el hecho de que España conserva una estrecha relación con estos países, debida no sólo a nuestra historia en común, a los lazos culturales y del idioma, sino también a la emigración y exilio de numerosos inspectores durante la época de la Guerra Civil y la dictadura posterior” (p. 274). En general, señala, los problemas manifestados por los inspectores hispanoamericanos coinciden con los de los españoles: primacía en su trabajo de la labor de control que no deja tiempo suficiente para las visitas a los centros, instrumentalización por parte de los poderes públicos, carencias en la formación inicial y en la permanente...

La parte III de *La Inspección de Educación: régimen jurídico* ya no es historia, sino presente: “Estudio de la Inspección de Educación en España en la actualidad” (pp. 277-466), y por ello, como dijimos, ya no es un objeto de estudio que encaje en *Cabás*.

Las últimas páginas del libro son unas “Conclusiones del estudio” (pp. 467-471), la “Bibliografía” (pp. 473-484) y un “Anexo normativo” (pp. 485-500) con las normas sobre la Inspección de Educación de las Comunidades Autónomas españolas.

Sin duda, se puede calificar de completísimo este estudio sobre la normativa reguladora -pasada y presente- de la Inspección Educativa en España y en algunos otros países.

En una edición que se nota muy revisada, es tal la cantidad de referencias a mil y una normas que, a pesar de ser una tesis doctoral, asombra: “un estudio prácticamente exhaustivo del régimen jurídico de la institución analizada”, indican los prologuistas, y directores de la tesis, Fernando López Ramón y Gerardo García-Álvarez, catedráticos de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza; en el que se nota que “hay mimo, hay cuidado, hay amor hacia la tarea realizada... El autor disfruta con lo que está haciendo...”. Y, más adelante, señalan que “es difícil combinar en la medida adecuada la visión panorámica y la exposición del detalle”, y Francisco Javier Galicia lo consigue.

Lógicamente, *La Inspección de Educación: régimen jurídico* no pretende ser un libro para ser leído de manera íntegra de un tirón, sino que su función más bien deberá ser en el futuro la de utilísimo libro de consulta, para los interesados por la historia de la educación, para los inspectores o responsables educativos en ejercicio o para aquellos que aspiren a serlo.

Por último, agradecer desde el Centro de Recursos, Interpretación y Estudios de la Escuela de Polanco de la Consejería Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Cantabria el que para la cubierta del libro la Subdirección General de Documentación y Publicaciones del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, editora del mismo, haya elegido una imagen del monumento a la maestra rural existente en el parque que rodea el edificio. El monumento, obra de Lucio de la Fuente, fue un empeño personal de Juan González Ruiz, el primer director del CRIEME, para reconocer el papel que las maestras habían cumplido, a menudo en condiciones muy difíciles, en la instrucción de tantas generaciones españolas. Porque el aparato institucional es necesario en la educación, pero el mismo solo tiene sentido si hay alguien que en última instancia entrega su tiempo y esfuerzo del duro día a día a que los niños y niñas se eduquen cada vez mejor.

José Antonio González de la Torre

CRIEME