

HISTORIA DE LAS CONSTRUCCIONES ESCOLARES EN ESPAÑA

Emilio LAZARO FLORES

Inspector general de Servicios

Aunque pueda haber enseñanza sin local con este específico destino y aun sin local alguno, se ha convenido en considerar el edificio como el medio físico básico para el funcionamiento de la escuela. (No lo es, en efecto, el profesor, que es mucho más. El otro instrumento físico sería el «equipo» entendido en la acepción más amplia de todo lo complementario del edificio.)

¿Quién construye éste en España, cómo se construye, dónde? La respuesta a estas interrogantes y la explicación o el porqué de tal respuesta constituye la trama de la historia de las construcciones escolares en nuestro país. En la apretada síntesis que sigue, y que tratará de recoger, al menos, los hitos más significativos de tal historia, subyace por fuerza, y aún se hace explícito en frecuentes referencias, el relato de nuestro crónico déficit de escuelas y de sus causas, déficit crónico que se arrastra hasta hoy mismo, aunque la perspectiva actual con que se contempla lo que parece sólo su residuo, sea, con mucho, la más esperanzadora de todas las que iremos bosquejando.

PRIMERA ETAPA: RECAE EN LOS MUNICIPIOS LA OBLIGACION DE CONSTRUIR LAS ESCUELAS

Puede afirmarse que la escuela pública o nacional nace en España con las Cortes de Cádiz, y nace vinculada al municipio, como una Institución local, por tanto. La constitución doceañista, salida de aquéllas, declara paladinamente, por primera vez, que la educación es problema que compete al Estado. Consecuentemente con esta toma de posición, se crea la Junta de Instrucción Pública y se encarga a Quintana un plan de estudios, dos de cuyas «partes generales» tienen los epígrafes siguientes: «división y distribución de la enseñanza pública»; «medios de llevarla a cabo». Quintana sostiene en su informe que el Estado sólo puede pechar con la enseñanza superior y que la «popular» debe ser confiada a los ayuntamientos. Propone que se declare obligatoria una «escuela de primeras letras» en cuantos pueblos puedan sostenerla, debiendo, cuando no pudieran, agruparse, y acudiendo, en último extremo, a la ayuda de la Diputación.

Así pues —y resulta sencillamente escalofriante constatarlo— en la misma partida de nacimiento de la escuela, se delinea ya, con una mezcla de visión o impotencia, lo que va a ser su penoso futuro y hasta se diagnostica la causa: el que se sabe incierto soporte económico de la institución escolar.

En realidad, con su desvinculación inicial del Estado y su correlativo prohibimiento municipal, el destino de la escuela va a ser, ante todo *desigual*, porque va a quedar ligado al destino de *cada* municipio, no identificable siempre

con las posibilidades del mismo, ya que en muchos casos, los ayuntamientos gestores, representantes en cada caso de la comunidad local, no sabrán o no querrán hacer causa común con dichas posibilidades (1).

DECRETO DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1920: EMPIEZA LA INTERVENCION ESTATAL DIRECTA

El año 1920 marca el fin del monopolio municipal y de la paralela abstención estatal en la construcción de escuelas (2). Un decreto de dicho año (3) anuncia una «transformación honda» en el servicio de construcciones escolares: la construcción directamente por el Estado. «La intervención de los ayuntamientos —se dice en el preámbulo— no ha sido todo lo positiva que podía esperarse». Se trata de la primera referencia oficial —hecha de esta forma velada e indirecta— a la mala situación de locales escolares.

Como también en este caso el ayuntamiento ha de cooperar (4), el sistema, que, en definitiva, viene a establecerse es el de la colaboración entre Estado y municipio, que informará, con diversas modalidades, toda la legislación posterior y se enunciará como principio básico en la ley —única norma con este rango sobre la materia de construcciones escolares— de 1953.

Un paso serio de organización da este mismo decreto al crear la Oficina Técnica de Construcciones de Escuelas con la misión de ejecutar los proyectos que construya el Estado, informar la suficiencia de cuantos locales se dediquen a la enseñanza e inspeccionar todas las construcciones escolares.

Se tardará más de seis meses en dictar la orden de ampliación del Decreto que determina cómo deben presentar los ayuntamientos las solicitudes (5).

Las dos disposiciones citadas inician la serie de normas, generalmente faragosas y confusas, que se dictan sobre construcciones escolares y en las que el deseo de combinar la histórica promoción municipal con la intervención protectora del Estado no cristaliza en fórmula de actuación clara.

EL IMPULSO DE LA DICTADURA Y EL DECRETO DE 10 DE JULIO DE 1928

Durante la Dictadura, la construcción de escuelas aumentó sensiblemente en relación con cualquier época anterior aún en el caso de reducir la cifra de 6.000 nuevas creaciones dada entonces (6) —de ellas, 2.000 correspondientes a edificios de nueva planta— a la de 3.824, que le conceden las estadísticas de hoy (7). Tan importante incremento parece, no obstante, más atribuible al impulso general de ejecución de obras que, desaparecido el freno de las luchas políticas, caracterizó al período, que a un real despertar al problema específico de la abrumadora carencia de escuelas, que, de haberse dado, hubiera encar-

(1) De donde resulta que el futuro de la escuela debe pasar no sólo por la real situación económica de cada municipio, sino también por las mejores o peores voluntad y acierto del ayuntamiento gestor.

(2) Nos referimos siempre a las públicas o nacionales.

(3) Real decreto de 23 de noviembre de 1920 (*Gaceta* del 28).

(4) Deberá aportar un 8 por 100 del costo del edificio para material escolar; un 1 por 100 para conservación; casa «decente y capaz» (en expresión recogida de la Ley Moyano) para el maestro, con la obligación de construirla, si no la hay, y terreno para el edificio escolar y el campo de juego.

(5) Real orden de 31 de mayo de 1921 (*Gaceta* 11 de junio).

(6) Ignacio Suárez Somonte, director general de Enseñanza Primaria. *Libro de la Exposición Hispano-americana*, p. 37.

(7) *Datos y cifras de la enseñanza en España*, 1971, tomo I. Ministerio de Educación y Ciencia, p. 40.

nado en alguna reforma legal más importante que la tardía del decreto de 1928 o en una habilitación extraordinaria de recursos.

En la etapa dictatorial, y cuando ya ha transcurrido más de su mitad, se dictó el decreto de 10 de julio de 1928 que no introduce variación sensible en el equilibrio de responsabilidades y acciones de ayuntamientos y Estado.

EL QUINQUENIO REPUBLICANO. PRIMER PLAN DE CONSTRUCCIONES ESCOLARES

El primer plan de construcciones escolares (ya que el esfuerzo de la Dictadura, si bien determina un sensible aumento del ritmo de construcciones, no se configura como un plan propiamente dicho) se debe al quinquenio republicano. Le conviene la denominación de «plan» porque presenta las características siguientes: objetivos concretos, claramente expuestos; un plazo para alcanzarlos y habilitación de los recursos necesarios. Hasta un cuarto de siglo después, exactamente en 1957, no se desarrollaría un esfuerzo semejante.

Rapidísimamente, se elabora un plan quinquenal con el definitivo objetivo de construir todas las escuelas que faltan y que se cifran exactamente en 27.151 (8). Como se estimó que eran 35.716 las que había, resulta de estos datos que la falta de puestos alcanzaba a casi la mitad de la población escolar.

Ambas estimaciones, dada la celeridad con que se hicieron, no son obviamente muy fiables. Prueba de ello es que, un año después (9), se dispone la elaboración de un censo de centros existentes.

La ley de 16 de septiembre de 1932, que dispone una emisión de obligaciones de 400 millones de pesetas, para el desarrollo de un plan nacional de cultura, proporcionaría la necesaria cobertura económica para tan vasto empeño.

El 25 de junio de 1934 un nuevo decreto refunde las normas vigentes hasta entonces y viene a ser como una falsilla de la Ley de Construcciones Escolares de 1953.

Como es de rigor en toda comparación entre propósitos oficiales y resultados (análogo desajuste se dará en los planes emprendidos a partir de 1957), la República no construiría las 27.000 escuelas que se había propuesto, pero es de justicia calificar de buen balance —sobre todo teniendo en cuenta las más que agitadas e inestables circunstancias políticas que rodearon el desarrollo del plan (10)— que se terminasen alrededor de 15.000 (11). (Observe-mos que alguna de estas circunstancias, como el cierre de los colegios religiosos, actuó de acelerador de la acción estatal.)

(8) La cifra de escuelas a construir omite el dato esencial de cuántas habrían de hacerse —si es que se contemplaba este supuesto— para sustituir locales existentes. En el estudio que sirvió de base para el plan 1957-1961, los locales se clasificaron en buenos, regulares y malos, equiparándose éstos a los no existentes.

(9) Orden de 26 de junio de 1932.

(10) Recordamos al respecto que durante el quinquenio republicano pasaron por el Ministerio de Instrucción Pública 17 titulares, lo que da una media de tres meses y medio de permanencia. Si se considera sólo el bienio radical-socialista, la media no pasa de dos meses.

(11) 16.409, según el decreto de 28 de febrero de 1936; 12.291, conforme a fuentes oficiales de hoy; pero este cálculo debe considerarse bajo.

El período subsiguiente a la guerra civil, en un dilatado lapso de doce años, es de signo claramente negativo en el campo de la construcción de escuelas (en realidad, hasta 1957 no se iniciará la primera secuencia de los grandes planes en marcha hasta hoy, si bien los años 1951-1955 (12), que tienen en su haber la primera y única Ley de Construcciones Escolares (13), registrarán una cierta reactivación en la atención al tema).

¿A qué se debe esta inhibición del nuevo Estado, en clara ruptura con los precedentes de la Dictadura y la República? ¿Por qué en la tarea general de reedificación que se acomete no hay apenas sitio para las construcciones escolares?

No es sólo, ciertamente, por falta de medios, derivada de la difícilísima coyuntura histórica. Actúa también, y muy principalmente, una razón de fondo, doctrinal, que recoge así el artículo 17 de la Ley de Educación Primaria de 1945: «El Estado estimulará la creación de escuelas y las creará por sí mismo, si fuese necesario, hasta alcanzar en cada localidad un número no menor de una por cada 250 habitantes».

Resulta, pues, que el papel principal del Estado no es el de crear por sí, sino el de estimular la creación por los demás, configurados, por tanto, como promotores normales de aquélla. Sólo cuando sea necesario (expresión tipificadora de una excepción, casi de una emergencia) el Estado se adelantará a crear. Se trata, pues, de una formulación bien concreta del papel de protagonismo asignado a la sociedad en la educación y, consecuentemente, de la intervención meramente subsidiaria del Estado.

En este marco de una acción estatal, normalmente indirecta, el objetivo fijado por esta ley de crear una escuela por cada 250 habitantes, se inscribe en la mejor línea de retoricismo inoperante típico de nuestra tradición legal.

A los cuatro años de la ley de 1945, un extraño decreto (14) da a entender que el Estado se dispone a abandonar su pasivo papel de árbitro vagamente estimulador del esfuerzo ajeno. Le llamamos extraño porque en su brevísimo texto anuncia nada menos que un plan quinquenal de treinta mil escuelas (tres mil más que el de 1931), que «tendrá su reflejo en los cinco primeros presupuestos» y para cuya urgente implantación y «financiamiento», los ayuntamientos «deberán atenerse a la legislación sobre la materia». De este plan, al que bien cabe, por ello, la denominación de fantasmal, no existe ninguna nueva referencia legal, que hubiera sido necesaria, sin duda, para su desarrollo (la regulación, por ejemplo, del reparto de recursos, de los sistemas de construcción escogidos, etc.). El hecho esencial es que no tuvo el anunciado *reflejo* en los presupuestos. El decreto de 1949 queda así, como una perdida boya en el mar de las páginas del diario oficial.

La cifra de 17.218 creaciones que la estadística oficial (15) concede al período 1939-1951 (se habría pasado de 43.195 escuelas oficiales a 60.413), es evidentemente exagerada. No es posible, en efecto, como observa Francisco Rubio (16), que sólo en 1941 se creasen 7.214 escuelas, cota solamente alcanzada, en el apogeo de las extraordinarias inversiones realizadas muy poste-

(12) Regido por don Joaquín Ruiz Giménez.

(13) Nos referimos a la de 22 de diciembre de 1953, a la que señalamos como única, ya que la de 16 de diciembre de 1964 fue una reforma de aquélla.

(14) Decreto de 18 de noviembre de 1949 (BOE 3 de diciembre).

(15) *Datos y cifras de la enseñanza en España*, 1971, tomo I, Ministerio de Educación y Ciencia.

(16) *La España de los años 70. La política educativa*. Madrid, Editorial Moneda y Crédito.

riormente. Muchas creaciones imputadas al período posterior a la guerra corresponden seguramente a escuelas ya existentes, construidas durante la República, que o no habían empezado a funcionar, o existía algún defecto en su *status* de escuelas creadas. Son, por ello, más bien escuelas recreadas o convalidadas.

Del período 1951-1955 ya apuntamos que representa una ligera mejoría. En estos años se crearon 5.573 escuelas oficiales.

Si los resultados en los años 1951-1955, en términos de construcción de escuelas, son los que se han expuesto, la Ley de 1953 es acreedora a una amplia mención.

LA LEY DE 22 DE DICIEMBRE DE 1953

La primera y única norma sobre construcciones escolares con rango de ley es de 22 de diciembre de 1953, vigente hasta hoy, con la reforma que introdujo en su texto la de 16 de diciembre de 1964.

El rasgo más acusado de la ley es su carácter descentralizador, pero como esta descentralización no es total —aunque sí muy marcada—, ya que el Estado se reserva un terreno de actuación que en el período de 1957-1967 representaría una cuarta parte del volumen de inversión, el calificativo que mejor conviene a la Ley, es el de flexible.

Las dos grandes motivaciones de la ley son, conforme a su preámbulo: «proporcionar organismos de gestión suficiente y rápida» (a los que ya nos hemos referido), y «dotar de medios económicos en proporción suficiente». Este objetivo no se alcanzaría hasta 1956, con la habilitación de 2.500 millones de pesetas, para un nuevo plan de cinco años.

La meta de las mil escuelas que la ley se propone era, sin duda, muy modesta. Apenas bastaría para atender el aumento vegetativo y los desplazamientos de población —ya importantísimos—, siendo, por tanto, un instrumento insuficiente para enjugar el déficit enorme de puestos.

Tres promotores oficiales (17) concurren al objetivo común de construir escuelas: el Estado, las juntas provinciales y los ayuntamientos con convenio, que pueden suscribir los de capital de provincia y los demás de 50.000 habitantes.

Se preveía que la gestión de las juntas provinciales, como así sucedió, absorbería la mitad de los recursos. Podrían construir por sí mismas (con una aportación municipal del 5 al 50 por 100, según la población) o ayudar a construir a los ayuntamientos, promotores entonces de las obras. Al primero de los dos sistemas se le llamó «de aportación» y «de subvención» al segundo. La cuantía de éstas se cifró en 60.000 pesetas por escuela y 40.000 por vivienda de maestro. A los ayuntamientos de menos de mil habitantes, se les dispensó de aportación, equiparándolos, por lo tanto, a *pobres*.

Las subvenciones a los ayuntamientos con convenio se fijaron en las mismas cantidades. La «excepción» de que el Estado pudiese llegar hasta el 50 por 100 del costo de las obras se convirtió en regla desde el primer momento.

La ley contiene una apelación a las empresas con población de más de treinta alumnos para que construyan escuelas, recordando, al efecto, un pre-

(17) Un cuarto promotor, el privado, es objeto de consideración posterior, a través de la orden de 23 de julio de 1955 (BOE 24 agosto).

cepto de la Ley de Educación Primaria de 1945. Sin embargo, y aunque se dictaron normas complementarias (18), el cumplimiento de tal mandato —pues- to que lo era, en realidad— no llegó a exigirse.

1956: SE HABILITAN 2.500 MILLONES PARA UN PLAN DE CINCO AÑOS

Que el problema de las construcciones escolares fuese abordado por primera vez por ley, revelaba un reconocimiento formal de su importancia y un cierto propósito de resolverlo con una perspectiva nueva. Sin embargo, a la ley de 1953 le faltó el respaldo económico, que no llegaría hasta 1956 conseguido por el equipo ministerial siguiente.

Una ley de este año —cuya publicación se hace coincidir con el 18 de julio—, autoriza una emisión de la Deuda por importe de 2.500 millones de pesetas para la construcción en cinco años de 25.000 escuelas. Es el tercer plan quinquenal desde 1931, computando el nonnato de 1949, con un objetivo, en cifra de escuelas, sensiblemente parecido al de sus dos precedentes. La inversión se iniciará con 300 millones en 1956 y aumentará 100 millones cada año, hasta alcanzar 700 en 1960. Finalmente, la ley de 1956 da un paso decisivo en la descentralización al dotar a las juntas provinciales de personalidad jurídica.

La acordada emisión de Deuda no llegó a realizarse, sino que los 2.500 millones de pesetas, se incluyeron, con las cifras previstas, en los presupuestos de los siguientes cinco años.

LA JUNTA CENTRAL DE CONSTRUCCIONES ESCOLARES

El otorgamiento de personalidad jurídica a las cincuenta juntas provinciales era susceptible de crear una situación de acefalia y de desorden en el desarrollo del plan. De otra parte, siempre que la Administración, con ocasión de alguna actividad de nuevo o renovado cuño, ha querido ofrecer una imagen de rejuvenecimiento en su estructura, ha acudido a la fórmula del organismo autónomo, como presunto ente de financiamiento más ágil y eficaz, relativamente próximo a la idea de la empresa privada cuando se la contrapone, a estos efectos, a la pública.

Tales son las motivaciones, a nuestro juicio, de la creación por decreto de 2 de febrero de 1957 de la Junta Central de Construcciones Escolares, llamada a «encauzar, dirigir e inspeccionar la gestión de los planes provinciales» y que asumirá desde entonces la gestión de los planes de construcciones escolares.

(18) Pueden consultarse las órdenes de la Presidencia de 15 de diciembre de 1948 (BOE 17 de diciembre de 1948) y de Educación de 1 de julio de 1953 (BOE 1 de agosto de 1953). El artículo 70 de la Ley de Presupuestos y Reformas Tributarias de 26 de diciembre de 1957 determinó que, a efectos del impuesto sobre las rentas de sociedades y entidades jurídicas, tendrán la consideración de gastos las cantidades entregadas al Ministerio de Educación para construcción de escuelas.

El previsto plan de cinco años (1956-1960) se desarrolla en realidad desde 1957 a 1963 y empalma así con el I Plan de Desarrollo (1964-1967). A partir de éste, los planes de construcciones escolares se sucederán, sin solución de continuidad, hasta hoy, enmarcados nominalmente en los planes de desarrollo, y confiada la ejecución al mismo órgano autónomo de gestión: la Junta de Construcciones.

El plan de 1956 se había propuesto la construcción de las 25.000 escuelas que faltaban, según la prospección de preparación del plan hecho por la Inspección. Con el edificio escolar debería construirse la vivienda del maestro, en cumplimiento de lo establecido por la ley de 1953, continuadora al respecto de una tradición legislativa nacida en la Ley Moyano (19). Esta obligación de complementar la escuela con la vivienda del maestro se fue incumpliendo progresivamente.

Sin embargo, la cifra de las 25.000 escuelas no garantizaba la meta de la escolarización total porque a esta cifra, correspondiente a las que faltaban en absoluto, era preciso sumar las necesarias para sustituir a locales en malas condiciones y que ascendían, según el citado informe de la Inspección, a 17.000.

Así, el objetivo del plan debería haber sido la construcción, no de 25.000, sino de 42.000 edificios escolares. Ahora bien, los recursos —2.500 millones de pesetas— se habían calculado a base de estimar el costo del conjunto escuela-vivienda, en 100.000 pesetas, que era la suma de las dos subvenciones —60.000 pesetas en la escuela y 40.000 en la vivienda de maestros—, que se concedían a los ayuntamientos cuando eran éstos los que promovían la construcción. Por tanto, estas previsiones del plan parecieron no contemplar otro supuesto que el más favorable para el Estado del ayuntamiento promotor. La realidad fue que sólo en uno de cada cuatro casos se dio dicho supuesto.

Otra circunstancia contribuyó a mermar aún más las posibilidades del plan: coincidiendo precisamente con la iniciación de éste, el costo de la construcción experimentó un incremento de más del 35 por 100. Ello forzó a aumentar en un 25 por 100 la cuantía de las subvenciones (20), con la consiguiente proporcional reducción en el número de escuelas que podrían hacerse.

El resultado, en definitiva, del plan iniciado en 1957 fue muy importante. En siete años se construyeron 22.788 escuelas (21) y 18.053 viviendas de maestros.

Tras este resultado, ¿cuál era a fines de 1963 la situación del problema?

La respuesta dada a este interrogante, por el I Plan de Desarrollo fue descorazonadora. Según la memoria de dicho plan, en primero de enero de 1964 era necesario construir 27.550 escuelas (nótese la casi igualdad de esta cifra con la del plan de la República: 27.151, y su aproximación a la del plan de 1956: 25.000. Esto es, parece mantenerse constante la magnitud del problema, no obstante, las soluciones aparentemente totales, que se le dan). Pero este cálculo ha sido considerado bajo por no incluir, como en el caso del plan de 1956, las escuelas necesarias para reposición (22).

(19) Disponía ésta que los ayuntamientos deberían ofrecer a los maestros «casa decente y capaz».

(20) Decreto de 11 de octubre de 1957 (BOE 30).

(21) En el sentido de *aulas* o, como se diría más tarde, *unidades escolares*, no de edificios, aunque en las escuelas mixtas, aula equivalía a edificio.

(22) Según el Informe de FOESSA (Informe sociológico sobre la situación social de España, 1970), las necesidades por crecimiento vegetativo, reposición y migraciones ascendían a 33.558 escuelas.

En cualquier caso, el esfuerzo de los siete años que preceden al comienzo de los planes de desarrollo no parecía corresponder, en absoluto, al resultado conseguido. ¿A qué podía deberse tan decepcionante hecho?

Hemos expuesto ya algunas de las causas, pero no, con toda probabilidad, las más importantes, que pasamos a analizar.

LA «REVOLUCION DEMOGRAFICA» Y LA POLITICA DE CONCENTRACION ESCOLAR

La principal razón de que en 1964 la situación fuese sensiblemente igual a la de 1956 se encuentra, a nuestro juicio, en que las previsiones sobre movimientos de población fueron totalmente desbordadas por la extraordinaria amplitud que éstos registraron, pese a que debe reconocerse a los gestores del plan de 1956 la visión de haber creado el primer servicio de planificación del Ministerio, por cuyo tamiz pasaron absolutamente todas las decisiones en materia de construcción de edificios escolares.

Un hecho vino a determinar que una parte de las escuelas del plan de 1956 quedasen obsoletas y requiriesen un nuevo gasto posterior «para el mismo niño».

A partir precisamente de 1957, esto es, en los mismos comienzos del plan, hace su aparición un fenómeno de signo pedagógico, que va a converger con el demográfico que hemos apuntado en la obligada determinación de una política de concentración escolar. El edificio va a cambiar de tamaño, no sólo para acoger más niños (23), sino porque la pequeña escuela, la «escuela de maestro único», no da respuesta a los nuevos objetivos pedagógicos, o, más precisamente, la nueva metodología. El principio se acepta tan universalmente que el porcentaje de pequeñas escuelas se convierte en uno de los más significativos indicadores de la calidad de enseñanza de un país y en definitiva, de su nivel educativo (24).

La concentración escolar, basada en estas razones pedagógicas, constituyó un acelerador más de lo que el historiador Ricardo de la Cierva ha llamado *revolución demográfica*.

EL I PLAN DE DESARROLLO (1964-1967)

Como antes señalamos, el I Plan de Desarrollo (1964-1967) había cifrado en 27.550 el número de escuelas necesarias. Sin embargo, sólo se propuso construir la mitad de tal número: 14.173 escuelas exactamente.

De atenernos al balance oficial, el plan, al concluir 12.105 unidades (25) habría alcanzado el satisfactorio resultado de haber cubierto el 87 por 100 de su objetivo.

(23) Esta exclusiva significación, aún no pedagógica, tienen los preceptos que a partir del real decreto de 17 de diciembre de 1922 prohíben construir con fondos del Estado escuelas unitarias en los pueblos de más de 10.000 habitantes y graduadas en los de menos de 2.000.

(24) En España, la erradicación—puesto que resulta apropiada la utilización de este término—de las escuelas de maestro único tropezó con gran resistencia, de la que todavía se escuchaban en fecha reciente los últimos ecos. Se argumentaba patéticamente que desaparecería el único foco de educación y cultura de muchos pueblos. Esta razón ideal ha encubierto muchas veces intereses personales. Ha constituido también una simple y típica manifestación de aferramiento al pasado y resistencia al cambio.

(25) Se construyeron también, según la misma fuente oficial, 7.655 viviendas de maestros. Ver Memoria sobre la ejecución del I Plan de Desarrollo Económico (Presidencia del Gobierno).

En todo caso, y aun cuando el I Plan de Desarrollo se hubiese aproximado a la plena realización de su objetivo, lo cierto es que éste, ya desde que el plan se elaboró, quedaba lejos de la meta de la escolarización total, siempre considerada, al parecer, inalcanzable.

1968-1971: LA LEY GENERAL DE EDUCACION Y EL II PLAN DE DESARROLLO

En 1968 se produce la llegada al Ministerio de Educación de José Luis Villar Palasí y el comienzo del II Plan de Desarrollo.

En el campo de las construcciones escolares, la primera preocupación, meritoria, del nuevo equipo ministerial es para un aspecto ciertamente trascendente: el control técnico de la marcha de las obras. Un decreto del mes de septiembre (26), complementado por otro que se dicta un año después (27), crea la División de Construcción y las Unidades Técnicas Provinciales dependientes de la misma. Estas normas contienen una innovación atrevida: las obras no serán dirigidas por el autor del proyecto, sino por otros arquitectos, dedicados en exclusividad a tal tarea. La reforma encuentra una fuerte oposición gremial, basada, de una parte, en un alegado derecho de propiedad intelectual del autor del proyecto, que se extendería a la ejecución de éste, y de otra, en la supuesta imposibilidad de que el técnico no proyectista sea capaz de captar todas las características del proyecto, y, sobre todo, su espíritu (28).

Otra preocupación inmediata del equipo promotor de la reforma educativa fue la de la necesaria evolución en la concepción del edificio escolar.

A tal fin, y tras dos reuniones, una celebrada del 14 al 21 de febrero de 1970, con participación de los dos conocidos expertos de la OCDE, los Ingleses Oddie y Pearson (29), y otra, de una semana, desarrollada en Alcalá de Henares, se plasma un modelo de edificio escolar, que es declarado obligatorio por la orden ministerial de 10 de febrero de 1971. En dicho modelo se parte de considerar que el aula o clase, como recinto compartimentado e igual, debía dar paso a espacios abiertos, de diferentes dimensiones, denominados *áreas*, y que haría posible la libertad de movimientos de profesores y alumnos, necesaria para el desenvolvimiento de la *enseñanza activa* (basada en la dinámica del alumno), superadora de la enseñanza exclusivamente magistral (en la que el alumno es más bien objeto pasivo que sujeto claramente actuante).

Un tercer rasgo de la actuación del equipo Villar Palasí es la tendencia centralizadora. En efecto, a mitad de 1968, iniciada la actuación del nuevo equipo ministerial, los recursos empiezan a concentrarse en determinadas zonas, con abandono del sistema de su reparto proporcional. El primer exponente de este cambio es el llamado «Plan Galicia», seguido del de Cádiz y precursores, ambos, de los «planes de urgencia», importantes por más de un aspecto, como ahora veremos.

(26) Decreto de 25 de septiembre de 1968 (BOE 18 de octubre).

(27) Decreto de 29 de enero de 1970 (BOE 14 de febrero).

(28) A esta objeción suele oponerse que si un proyecto está debidamente terminado y documentado, puede ser dirigido por cualquier otro técnico. Por supuesto, que la creciente normalización de elementos constructivos favorece esta desvinculación del proyecto y su autor.

(29) Con este encuentro de educadores, administradores y arquitectos, así como con la reciente creada Comisión Coordinadora de Normalización, se cumplía lo anunciado al respecto en el Libro Blanco sobre el procedimiento para hacer efectiva la necesaria evolución en la concepción y programa del edificio escolar.

LOS PLANES DE URGENCIA

Los planes de urgencia constituyen la expresión de una acción-impacto con estos diversos objetivos: eliminación o, por lo menos, reducción sustancial del déficit escolar en aquellas zonas del país donde era más grave; consecución de esta meta en forma muy rápida, a fin de ofrecer una muestra del actuar de la nueva Administración educativa (es el tiempo ardientemente esperanzador y rotundo de la recién implantada Ley General de Educación), y, finalmente, que los nuevos Centros «revelen» el alcance y empeño de la más trascendental creación de la reforma educativa: la EGB (educación general básica), superadora de la histórica enseñanza primaria.

Con estos propósitos se elaboran ocho planes de urgencia, más uno de centros de preescolar en Vascongadas, que se realizan en las siguientes regiones, que enumeramos por orden cronológico de iniciación de los planes: Andalucía (55.040 puestos escolares), Galicia (41.280), Vascongadas (34.800), Canarias (30.560), Valencia (39.840), Madrid (50.160), Barcelona (78.080) y Asturias (17.040). El de preescolar de Vascongadas comprendía 29.840 puestos escolares.

En total, se crearían 376.640 puestos escolares (738 centros), en los que se invertirían 11.438 millones de pesetas.

Además del expuesto objetivo cuantitativo—construcción de casi 400.000 puestos escolares en año y medio—los planes de urgencia comportarían la realización cualitativa de hondo alcance a la que nos hemos referido, esto es: la implantación efectiva—a través del adecuado instrumento físico—de la nueva EGB; la innovación, como hemos dicho, de mayor aliento reformador, y más amplias resonancias sociales de la Ley General de Educación.

EL II PLAN DE DESARROLLO

El período acabado de trazar, que enmarca el emerger de la Ley General de Educación (1968, año del cambio; 1969, Libro Blanco; 1970, aprobación de la Ley, y 1971, comienzo de su implantación), se corresponde al cuatrienio del II Plan de Desarrollo.

El Libro Blanco precisó que en el curso 1966-67 habían quedado sin escolarizar 560.928 niños, cifra equivalente al 12,2 por 100 de la población de escolarización obligatoria. La cifra no incluía los mal escolarizados.

A fines de 1966, un minucioso estudio de la situación revelaba que el objetivo, en construcciones escolares, del II Plan de Desarrollo debería determinarse así:

	Puestos escolares
Déficit de puestos escolares en primero de enero de 1968	414.124
Puestos a crear, por crecimiento vegetativo	154.200
Puestos a crear, por movimientos migratorios	252.100
<i>Total</i>	820.424
Comenzados en el plan anterior y que se crearían en 1968	50.000
<i>Total definitivo de puestos a crear</i>	770.424

Al fijarse definitivamente los objetivos del Plan, la anterior cifra se redondeó en un millón, manteniéndose así la tradición numérica de planes anteriores y que se continuaría en el III Plan de Desarrollo, que se fijó el mismo objetivo del millón de puestos.

De atenernos a los informes oficiales sobre los resultados del II Plan (30), éste habría cubierto prácticamente su objetivo al haber habilitado 24.399 unidades escolares.

EL BIENIO 1972-1973

El III Plan de Desarrollo —cuatrienio 1972-1975— se fija, como sus dos precedentes, el objetivo de construir un millón de puestos escolares. La cifra se repite una vez más. A mediados de 1972, al cambiar la dirección de la Junta de Construcciones, se produce una nueva orientación de la misma. Si al bienio anterior le conviene, para caracterizarle, el término *ilusión* (en la acepción más noble y positiva), la nueva etapa podemos designarla como *realista*.

Se intenta, ante todo, reorganizar la Junta, liberándola definitivamente de sus restricciones de medios originarias, para que pueda desarrollar la enorme y compleja tarea que tiene asignada. Se busca extirpar el cáncer de los proyectos reformados eliminando una de sus principales causas: la aceptación ciega de terrenos, muchos de los cuales encierran sorpresas. A tal fin, un gabinete geotécnico, contratando los trabajos necesarios, reconocerá y analizará a fondo todos los solares, antes de que la obra se empiece. Se desechan los planes de urgencia, tanto por lo que tienen de acción localizada —y no general para todas las provincias— como en cuanto a la fórmula de que la Administración «ceda el derecho» de hacer el proyecto. Finalmente, se revisa el programa de necesidades de la orden de 4 de febrero de 1971, considerado excesivo.

La cifra de nuevos puestos escolares correspondiente al primer bienio del III Plan de Desarrollo es la siguiente:

	Puestos escolares
1972	232.160
1973	219.120

LA SITUACION ACTUAL

El período en que nos encontramos arranca de principios de 1974, en que se hace cargo del Departamento de Educación el actual equipo directivo. Los rasgos más acusados de la política de construcciones escolares en estos casi dos años transcurridos son:

— El resuelto esfuerzo por erradicar de una vez, y lo más rápidamente posible, el crónico déficit de puestos escolares en el período obligatorio, esfuerzo que se extenderá progresivamente —una vez satisfecha la demanda de la edad de seis a catorce años— al nivel de preescolar.

(30) Memoria sobre ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social. Presidencia del Gobierno.

— Una amplísima descentralización, mediante transferencia a diputaciones —como regla general— y a ayuntamientos —en casos concretos—, de la programación (que los servicios técnicos del Departamento supervisará) y ejecución de toda clase de obras escolares. Instrumentos formales de esta política serán los convenios, recogiendo y ampliando, al respecto, la tradición legislativa sobre esta fórmula de colaboración entre el Estado y las corporaciones locales.

Una clara manifestación del primer propósito —alcanzar, cuanto antes, el objetivo de la escolarización total— es el elevado número de edificaciones prefabricadas que han sido construidas: 1.194 unidades hasta ahora, con una inversión de casi 950 millones de pesetas (hasta ahora este sistema constructivo se había aprovechado sólo muy aisladamente). Pero más revelador aún que este dato, como índice de preocupación *cuantitativa* —esto es, de levantar con los fondos disponibles el mayor número posible de centros—, es el hecho de que el factor de la economía haya primado en la filosofía inspiradora de los programas de necesidades que han de servir de base a los proyectos de obras. Ciertamente, el *regreso* del generoso modelo de EGB, impuesto por la orden ministerial de 10 de febrero de 1971 y aplicado con la más rigurosa fidelidad en los planes de urgencia, se había iniciado, como hemos señalado antes, a mediados de 1972. El recorte de dicho modelo fue instrumentado en una revisión de normas acordada en julio de 1973, pero en ellas pervivían las zonas de «actividades coloquiales-trabajo personalizado», como expresión del «área educacional», que había sustituido, en la reforma inspirada por la Ley General de Educación, a la *clase* tradicional.

Las recientes normas, aprobadas por la orden ministerial de 14 de agosto de este año, consagran prácticamente la vuelta al espacio compartimentado de dimensiones iguales —*clase*— como resultante de un propósito de conseguir una edificación *compacta*, que reduzca no sólo los gastos de construcción, sino también —lo que puede ser aún más importante— los de conservación, entendidos éstos no únicamente como los producidos por el buen entretenimiento del edificio, sino los que se originan —obras de reparación por tal causa— precisamente por desatención, basada en móviles económicos, a dicho entretenimiento.

En cuanto al esfuerzo escolarizador, las autoridades del Ministerio han afirmado, por primera vez a comienzos del curso 1974-75, que toda demanda de puesto escolar ha podido ser atendida (31). Incluso existe sobrante de plazas en zonas en que la población está aumentando (32), si bien ello no atenúa que pueda haber déficit en otras, ya que de lo que se trata, obviamente, es de que la oferta confluya con la demanda.

En todo caso, si el problema de existencia de suficientes puestos escolares puede considerarse dominado, subsiste el de que muchos de esos puestos no son idóneos, y no aseguran, por tanto, una correcta impartición de la EGB, aunque parte de los mismos podrían haber seguido sirviendo a la antigua enseñanza primaria.

En efecto, existen todavía 11.839 escuelas unitarias y mixtas, donde la enseñanza no está graduada, esto es, donde los alumnos no están agrupados por

(31) Declaraciones a los periodistas del director general de Ordenación Educativa, señor Masaguer. Ya del 5 de marzo de 1975.

(32) La Delegación Provincial de Madrid publicó el anuncio de existencia, en el curso 1974-75, de 9.080 puestos vacantes en centros de la capital, así como 9.046 en la provincia (Ya de 7 de abril de 1975).

edades o por nivel de conocimientos. Hay numerosos alumnos que cursan segunda etapa en estas escuelas, o sea que reciben todas las enseñanzas del mismo profesor, cuando lo que caracteriza a dicha segunda etapa es la diversificación de dichas enseñanzas y su congruente impartición por el profesor especializado en cada una de las ramas. Asimismo es elevado el número de niños acogidos en locales *habilitados*—y no estrictamente aptos, por tanto—o en colegios cuya capacidad natural ha sido forzada para acogerlos, sacrificando para ello espacios necesarios al quehacer educativo, tales como laboratorios, bibliotecas y salas de actos.

Por tanto, queda por recorrer un largo y ancho camino en la construcción de todos los centros necesarios, para que—al menos, respecto del local—pueda darse la EGB en condiciones apropiadas (33). La eliminación en las urbes de locales *habilitados*—en colegios o fuera de los mismos—y la supresión, en el medio rural, de escuelas unitarias y mixtas, mediante la construcción de centros comarcales o, cuando sea indispensable, de Escuelas Hogar, se presentan como dos frentes concretos de esta batalla contra la *mala escolarización*, que sigue a la sostenida contra la falta absoluta de puesto escolar.

Respecto a la directriz descentralizadora, están dados los pasos legales (34) y adoptadas las medidas para aplicación de los mismos.

La que se espera próxima formalización de los convenios entre el Ministerio y las diputaciones—o los ayuntamientos, en su caso—será, sin duda, la señal operativa para el comienzo de una nueva etapa en la gestión de las construcciones escolares.

(33) De la importancia de lo que queda por hacer da impresionante idea el dato facilitado por el director general de Programación e Inversiones, señor Bonhome, relativo a la necesidad de crear, a lo largo del IV Plan de Desarrollo, nada menos que 3.200.000 puestos escolares y renovar otros 700.000.

(34) Decreto 2324/1974, de 8 de agosto (BOE 24) y orden de 6 de mayo de 1975 (BOE 10).