

# EL MINISTRO, LA NACIÓN Y LA ESCUELA: EL DISEÑO DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA TRAS LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA (1939-1951)\*

*The Minister, the Nation and the School: the planning of Primary Education in the Aftermath of the Spanish Civil War (1939-1951)*

Carlos Veci Lavín<sup>a</sup>

Fecha de recepción: 19/02/2024 • Fecha de aceptación: 08/08/2024

**Resumen:** Este trabajo profundiza en la relación entre política y enseñanza en la posguerra española, durante el periodo de José Ibáñez Martín (1939-1951) en el Ministerio de Educación Nacional del régimen de Franco. En concreto, a partir de la documentación conservada en el archivo personal del ministro, se describen sus proyectos en materia de enseñanza primaria. Se incide en su idea de escuela como institución nacionalizadora de las clases populares y del maestro como apóstol a su servicio. En segundo lugar, se analiza cómo el plan del ministro, la situación material, los vaivenes políticos del Estado de Franco y las aspiraciones de grupos como el partido único del régimen y la Iglesia condicionaron esta enseñanza. Los borradores inéditos de la Ley de Educación Primaria (1945), en vigor durante veinte años, permiten conocer esta singladura política. El criterio falangista, rastreado a partir de la documentación, entre otros, del ministro secretario general de FET y de las JONS, José Luis de Arrese, así como las preocupaciones de la Iglesia católica, reflejadas en las labores de la Comisión Episcopal de Enseñanza Religiosa y Catequesis y el material conservado en los archivos vaticanos, completan el recorrido por la complicada tramitación de una ley que quiso resolver todos los problemas de la escuela.

**Palabras clave:** Historia de la Educación; Legislación Educativa; Ley de Educación Primaria; José Ibáñez Martín; Nacionalismo y construcción del Estado.

\* Esta investigación ha sido desarrollada gracias a una beca de doctorado de la Asociación de Amigos (Ada) de la Universidad de Navarra y de una ayuda postdoctoral de la Fundación Ciudadanía y Valores y Proeduca Summa S.L. Agradezco a los revisores de Historia y Memoria de la Educación sus críticas y sugerencias, que han mejorado mucho este trabajo. También deseo agradecer sus observaciones a José Manuel Ferrary, paciente estudioso de la Hacienda española.

<sup>a</sup> Instituto Cultura y Sociedad, Universidad de Navarra. Campus universitario, s/n. Edificio Ismael Sánchez Bella. 31009, Pamplona, España. cveci@unav.es  <https://orcid.org/0000-0002-1436-1128>

**Cómo citar este artículo:** Veci Lavín, Carlos. «El ministro, la nación y la escuela: el diseño de la educación primaria tras la Guerra Civil española (1939-1951)». *Historia y Memoria de la Educación* 23 (2026): 239-275

**Abstract:** This paper explores the relationship between politics and education in the Spanish post-war period, during the period of José Ibáñez Martín (1939-1951) in the Ministry of National Education of Franco's regime. Based on the documentation kept in the minister's personal archives, it describes his school plans. The emphasis is on his idea of the school as a nationalising institution for the working classes and of the teacher as an apostle at their service. Secondly, it analyses how the minister's plan, the material situation, the political ups and downs of Franco's state and the concerns of groups such as the régime's single party and the Church conditioned this teaching. The unpublished drafts of the Law on Primary Education (1945), in force for twenty years, provide an insight into this political situation. The Falangist viewpoint, traced from the documentation of, among others, the Minister Secretary General of FET y de las JONS, José Luis de Arrese, as well as that of the Catholic Church, reflected in the work of the Episcopal Commission for Religious Education and Catechesis and the material conserved in the Vatican archives, complete the analysis of the complicated process of a law that was intended to solve all the problems of the school.

**Keywords:** History of Education; Educational Legislation; Primary Education Law; José Ibáñez Martín; Nationalism and State-Building.

## INTRODUCCIÓN

La idea de que la escuela apenas fue una hermana segundona de la Enseñanza Media y de las Universidades en las políticas de educación del régimen de Franco, al menos durante un primer periodo (1939-1956), ha arraigado con firmeza. Lo han constatado tanto las investigaciones que subrayan la pervivencia en este momento de dos itinerarios distintos para la formación de ciudadanos, consolidados durante el siglo anterior por el elitista liberalismo moderado,<sup>1</sup> como los trabajos que han incidido incluso en que, en especial en el periodo de posguerra, se redujo el interés por la educación de las clases sociales cuya instrucción estaba confinada en los márgenes de la enseñanza primaria.<sup>2</sup> Es evidente que en esta época, marcada por «la tarea general de reedificación» exigida en buena medida por el desastre reciente, las construcciones escolares ocuparon un segundo plano.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Antonio Viñao Frago, *Escuela para todos. Educación y modernidad en la España del siglo XX* (Madrid: Marcial Pons, 2004).

<sup>2</sup> Un estudio clave en este sentido, Ramón Navarro Sandalinas, *La enseñanza primaria durante el franquismo (1936-1975)* (Barcelona: PPU, 1990).

<sup>3</sup> Emilio Lázaro Flores, «Historia de las construcciones escolares en España», *Revista de Educación* 240 (1975): 114-126.

Sin embargo, algunos investigadores han apuntado, al aproximarse al estudio de la derecha católica española o del conservadurismo autoritario, el interés de este sector por la escuela como institución nacionalizadora.<sup>4</sup> En este sentido cabe entender el relieve del proceso de depuración del Magisterio (1936-1943).<sup>5</sup> También puede encuadrarse en esta línea *ideológica* el esfuerzo del Estado por moderar las tensiones y ordenar los intereses escolares de las distintas facciones de la coalición autoritaria franquista, en concreto, falangistas (ya radicales, ya procedentes de la domesticada FET y de las JONS) y católicos.<sup>6</sup>

Sin duda, una de las cuestiones que más atención han concitado de este periodo ha sido su ruptura con el momento pedagógico anterior, favorecido como programa político durante la Segunda República. El estudio de nuevas fuentes documentales, como los proyectos encargados por el ministro Pedro Sainz Rodríguez (1938-1939) o las actas de las discusiones en el Consejo Nacional de Educación (1939-1942) de la futura Ley de Educación Primaria (1945), han permitido respecto a una faceta tan relevante como la formación de los maestros, conocer la pugna entre partidarios de las aportaciones de la Escuela Nueva y otros más cerrados a sus innovaciones, vencedores durante la tramitación de la Ley de Educación Primaria.<sup>7</sup>

Sin pasar por alto el peso en esta decisión de las difíciles circunstancias de la posguerra, se ha podido concluir que, en general, quedó reducido el horizonte formativo de los maestros. Se sustituyó el plan anterior (1931), que les exigía un bagaje cultural sólido (el bachillerato completo o tres años de cultura en las Escuelas Normales) previo a su preparación específica en las Normales (tres años y dos de prácticas), por otro menos

<sup>4</sup> Maitane Ostolaza, «Una reflexión sobre las relaciones entre religión y modernidad: la escuela católica en perspectiva histórica», en *De la Historia Eclesiástica a la Historia Religiosa: Estudios en homenaje al profesor Feliciano Montero García* (Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá de Henares, 2018), 63-74; Alejandro Quiroga Fernández de Soto, *Haciendo españoles. La nacionalización de las masas en la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008).

<sup>5</sup> Francisco Morente Valero, *La escuela y el Estado Nuevo. La depuración del Magisterio Nacional (1936-1943)* (Valladolid: Ámbito, 1997).

<sup>6</sup> Gregorio Cámara Villar, *Nacional-Catolicismo y Escuela. La Socialización Política del Franquismo (1936-1951)* (Jaén: Editorial Hesperia, 1984).

<sup>7</sup> María Dolores Peralta Ortiz, *La escuela primaria y el magisterio en los comienzos del franquismo* (Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, 2012), 154-172, 207-264.

ambicioso, consistente en cuatro años obligatorios de bachillerato y tres cursos más técnicos en las Normales, llamadas *Escuelas del Magisterio*, a los que se añadió más tarde un programa de prácticas (1950).<sup>8</sup>

No obstante, es evidente que maestros expertos formados en los métodos renovadores continuaron su práctica docente en la posguerra.<sup>9</sup> Esta supervivencia ha permitido cuestionar el influjo real de la política en las aulas.<sup>10</sup> Otras perspectivas inciden, tras reparar en estas continuidades, en la recepción pragmática de parte de la herencia reformista por los dirigentes del sistema escolar y en las aportaciones de personajes en transición, capaces de formular en diálogo con la cultura de la Edad de Plata nuevas mezclas pedagógicas y destilados afines al planteamiento ideológico vigente.<sup>11</sup> También son conocidas algunas posturas críticas homologadas o encauzadas por el régimen.<sup>12</sup>

Nueva documentación archivística permite prolongar estas indagaciones durante el periodo como ministro de José Ibáñez Martín (1939-1951), que, en medio de ciertas turbulencias políticas, disfrutó de una larga etapa para reformar la Instrucción Pública. En primer lugar, se describe a la luz de su documentación personal su idea de escuela y maestro.<sup>13</sup> En segundo lugar, con la ayuda de algunos de los borradores, inéditos, de la Ley de Educación Primaria (1945), en vigor durante veinte

---

<sup>8</sup> Peralta, *La escuela primaria...*, 186-189, 207-264.

<sup>9</sup> Gabriel Barceló-Bauzá, Francisca Comas-Rubí, y María del Mar del Pozo Andrés, «La práctica escolar durante los primeros años del franquismo», *História da Educação* 54 (2018): 334-357. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-3459/71710>

<sup>10</sup> María del Mar del Pozo Andrés y Teresa Rabazas Romero, «Políticas educativas y prácticas escolares: la aplicación de la ley de enseñanza primaria de 1945 en las aulas», *Bordón* 65, no. 4 (2013): 119-133. <http://dx.doi.org/10.13042/Bordon.2013.65408>

<sup>11</sup> Jorge Cáceres-Muñoz, Tamar Groves y Mariano González-Delgado, «Progressive Education on the Eve of the Civil War and the Question of Its Destruction by the Franco Regime», en Raanan Rein, Susanne Zepp-Zwirner, *Untold Stories of the Spanish Civil War* (London: Routledge, 2023), 86-107; Carl Lemke Duque y Carlos Veci Lavín, «“Tipo ideal español”: clave sociopedagógica del primer franquismo», *Revista Mexicana de Sociología* 85 (2023): 135-166 <http://revistamexiciana-desociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/60417>; Juan Mainer Baqué, *La forja de un campo profesional: pedagogía y didáctica de las ciencias sociales en España (1900-1970)* (Madrid: CSIC, 2009), 481-509, 136-159.

<sup>12</sup> Juan Mainer Baqué y Julio Mateos Montero, *Saber, poder y servicio. Un pedagogo orgánico del Estado: Adolfo Maillo* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2011).

<sup>13</sup> Conservado en el Archivo General de la Universidad de Navarra (AGUN), con el número 139. También se citan los fondos personales de Alfredo Sánchez Bella (15) y José Luis de Arrese (277).

años, de la documentación de la Comisión Episcopal de Enseñanza Religiosa y Catequesis y del material conservado en los archivos vaticanos,<sup>14</sup> se aclaran tanto su voluntad nacionalizadora como las aún oscuras pugnas entre facciones y colaboradores del régimen de Franco. Se ofrece, en fin, un panorama más nítido de la escuela en España.

## MAESTROS Y ESCUELAS PARA UNA ESPAÑA NUEVA

Al ser designado ministro, José Ibáñez Martín trazó un esquema con algunas medidas relativas a las escuelas. El sector de la enseñanza primaria era grande y variopinto. En el curso 1939-1940, había 43.195 escuelas oficiales, la mayoría unitarias —de un solo docente—. Los maestros eran 25.274 y las maestras 24.714.<sup>15</sup> En 1942, primer año de la posguerra para el cual existe un desglose detallado de los presupuestos ordinarios del Estado, la enseñanza primaria supuso un 75% del gasto del Ministerio de Educación, destinado en gran parte a sueldos, construcciones y «auxilios, subvenciones y subsidios».<sup>16</sup>

La primera nota del plan del ministro no podía ser más explícita: «Rápida depuración del personal». A continuación, destacaba la «vigorización de la 1<sup>a</sup> Enseñanza», la «creación de grupos unitarios» y la «construcción de edificios amplios, sencillos y alegres, recogiendo en lo posible las líneas arquitectónicas derivadas del ambiente local (Arq. [uitectura] regional)». También la «creación de centros post-escolares, de carácter esencialmente popular, en armonía con las necesidades locales».<sup>17</sup>

<sup>14</sup> En concreto, en el Archivio Apostolico Vaticano (AAV) y el Archivio della Segreteria di Stato – Sezione per i Rapporti con gli Stati (ASRS).

<sup>15</sup> La cifra de centros incluye también los de párvulos, regentados en su mayor parte por maestras; *Estadística de los establecimientos de enseñanza. Curso 1940-1941* (Madrid: MEN, 1942).

<sup>16</sup> El presupuesto de la Dirección General de Enseñanza Primaria ascendía a 366.274.859 pesetas. Las partidas más grandes eran «personal» (345.889.430 pesetas), «adquisiciones y construcciones ordinarias» (11.693.020 pesetas) y «auxilios, subvenciones y subsidios» (7.896.185 pesetas); ley en *Boletín Oficial del Estado (BOE)* (2 de febrero de 1942). Estas cifras permiten, a falta de otros estudios, apreciar al menos la magnitud de su coste y la hipotética incidencia de cualquier política destinada a aumentarlo o disminuirlo.

<sup>17</sup> José Ibáñez Martín, «Plan de trabajo en el Ministerio de Educación Nacional», c. agosto de 1939, caja 584, AGUN/139.

Por otro lado, el esquema planteaba una reforma de la Inspección, que debía reunir las características de «moralidad, competencia y eficacia». También de las Escuelas Normales: «Supresión del plan actual. Líneas generales del nuevo. Base, primer ciclo del Bachillerato». Además, mencionaba el Estatuto de Enseñanza Primaria, regulador de lo relativo al Magisterio. El precedente, modificado en varias ocasiones, databa de 1923.<sup>18</sup>

El ministro percibía problemas endémicos que resolver a la vez que se orientaba la enseñanza primaria en la dirección marcada por el *nuevo Estado*. Ibáñez Martín (Valbona, Teruel, 1896), catedrático de Geografía e Historia del Instituto San Isidro de Madrid, miembro de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas (A.C.N. de P.), vinculado desde sus años estudiantiles al catolicismo social, había logrado su primer cargo político de cierta importancia en la dictadura de Miguel Primo de Rivera, cuando fue nombrado presidente de la Diputación de Murcia (1926-1930); durante la Segunda República, había sido diputado por la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA, 1933-1936).<sup>19</sup>

El catolicismo social había reivindicado la escuela como instrumento para la evangelización de las clases populares y remediar la cuestión social. José Ibáñez Martín recordaría en las Cortes que León XIII había vaticinado «que la última batalla espiritual del mundo se daría en el campo de la Escuela».<sup>20</sup> Por supuesto, debía de inspirarle también el lugar conferido a la escuela en el pensamiento de la derecha católica española como instrumento de nacionalización. Sin embargo, procuró primero formar élites y enriquecer la cultura nacional. En las Cortes republicanas, frente al criterio de los representantes socialistas y republicanos de izquierda, había priorizado este objetivo, que trasluce una concepción aristocrática de la sociedad y la cultura.<sup>21</sup> En contraste con sus predecesores en el ministerio del primer bienio republicano, Ibáñez

---

<sup>18</sup> Ibáñez, «Plan de trabajo en el Ministerio de Educación Nacional».

<sup>19</sup> Justo Formentín Ibáñez, Alfonso V. Carrascosa y Esther Rodríguez Fraile, *José Ibáñez Martín y la ciencia española: el Consejo Superior de Investigaciones Científicas* (Madrid: CEU Ediciones, 2015).

<sup>20</sup> Boletín Oficial de las Cortes Españolas (BOCE), 112 (14 de julio de 1945), 2361.

<sup>21</sup> Diario de Sesiones de las Cortes (DSC), 105-108 (26 de junio-28 de junio de 1934); DSC, 211-213 (26-28 de junio de 1935).

Martín continuó la línea iniciada por su antecesor con la reforma de la Segunda Enseñanza (1938) con una ley sobre la universidad (1943).

La situación escolar en la posguerra era desoladora. El 26 de octubre de 1940, el director general de Enseñanza Primaria, Romualdo de Toledo, le envió una memoria acerca del acuciante problema de los edificios docentes. Su colaborador recordaba el esfuerzo que se había hecho a partir de la dictadura del general Miguel Primo de Rivera, prolongado en la Segunda República. Esta última había creado el marco aún vigente de colaboración entre el Estado y los municipios —encargados de esta tarea desde antiguo, hasta 1920 exclusivamente— para construir escuelas. Sin embargo, esta labor se encontraba paralizada por falta de presupuesto.<sup>22</sup>

El estudio de este problema exige una investigación detallada de las relaciones entre el Ministerio de Educación y el de Hacienda. Desde luego, la paupérrima cifra dedicada a Educación en la década de los cuarenta, 4-5%,<sup>23</sup> condicionó el resto del periodo. En el curso 1942-1943, el equipo de Ibáñez Martín estimó que no se llegaba a la mitad de los centros requeridos para cumplir ese año con lo que iba a preceptuar la ley de Enseñanza Primaria: una escuela por cada 250 habitantes. España necesitaba 103.511 escuelas y existían tan solo 44.292 centros oficiales.

<sup>22</sup> Romualdo de Toledo, «Memoria que el Ilmoº Sr. Director General de 1ª Enseñanza eleva al Exmo. Sr. Ministro de Educación Nacional sobre el problema de construcciones escolares», 26 de octubre de 1940, caja 563, AGUN/139. También Lázaro, «Historia de las construcciones escolares en España»: 114-116.

<sup>23</sup> Francisco Comín, *Historia de la Hacienda Pública, II, España (1808-1995)* (Barcelona: Crítica, 1996), 40, 43-45. El presupuesto de la Dirección General de Enseñanza Primaria, con la excepción del de 1944, fue siempre en aumento —al igual que sucedió al presupuesto en su conjunto—, aunque mantuvo constante su valor relativo en los capítulos de haberes —en torno al 80% del total— y material entre 1942 y 1951.

Sin embargo, el capítulo que recoge las construcciones escolares registró un descenso de casi un 15% en «adquisiciones y construcciones ordinarias», aunque las partidas dedicadas, a partir de 1945, a «gastos de carácter extraordinario o de primer establecimiento» aumentaron mucho su importancia respecto, al menos, al resto de las direcciones generales. No obstante, este interés podrá matizarlo el estudio, inexistente hasta ahora, que compare estas cifras con las del capítulo de «gastos diversos» —que incluye la partida «auxilios, subsidios y subvenciones»—, donde, a partir de 1946, la enseñanza primaria redujo su valor relativo (en torno al 15-14%) respecto a 1942 en beneficio de «Ministerio y Subsecretaría», que comprendió los gastos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), y la Dirección General de Enseñanza Universitaria. En esta última se encontraron al menos dos de las prioridades de Ibáñez Martín: la Ciudad Universitaria de Madrid y los colegios mayores.

Los presupuestos generales del Estado pueden consultarse en los *Boletines Oficiales* correspondientes. Un cierto detalle, que indica las prioridades señaladas, en «Proyecto de presupuesto del Ministerio de Educación Nacional. Año 1950. Memoria», caja 470, AGUN/139.

Es decir, el 42% de los necesarios.<sup>24</sup> La enseñanza privada apenas contribuía a reducir el margen. En 1945 reunía 9.500.<sup>25</sup> La pobreza era tal que el equipo del ministro estableció en la ley un objetivo de creación de escuelas por habitante que supo en todo caso insuficiente para erradicar por completo el analfabetismo.<sup>26</sup> De hecho, el texto legal recogió con nitidez que el Estado asumía una tarea supletoria en este sentido. La sociedad y, en especial, los municipios, debían hacerse cargo de esta tarea.<sup>27</sup>

La construcción o habilitación de nuevos centros fue muy lenta. En 1945, el mismo José Ibáñez Martín comentaba al ministro de Hacienda que se habían creado anualmente quinientas escuelas. Probablemente estaba utilizando las estadísticas que tenía a su disposición ese año,<sup>28</sup> de las que son conocidos los datos de escuelas oficiales porque fueron publicados por el propio ministerio: entre los cursos 1939-1940 y 1944-1945 se habían sumado 1.943 escuelas estatales.<sup>29</sup> Estos números muy probablemente incluyen reconstrucciones de edificios dañados durante la guerra y la labor de gobiernos civiles como el de Madrid.<sup>30</sup> Las restantes, hasta alcanzar el número de 3.000 del que hablaba a su compañero de Hacienda, tal vez fueran centros construidos o sostenidos por la iniciativa privada con la subvención del Estado. En cualquier caso, el ministro estaba solicitando un aumento del presupuesto para construir

---

<sup>24</sup> «Antecedentes legislativos para la Ley de Educación Primaria y Estadística. Título 2º», caja 565, AGUN/139; *Estadística de los establecimientos de enseñanza. Curso 1942-1943* (Madrid: MEN, 1944).

<sup>25</sup> Romualdo de Toledo, «Acta de la reunión celebrada el 28-VI-1945», comisión de Educación, Archivo del Congreso de los Diputados (ACD), 143-144.

<sup>26</sup> «Antecedentes legislativos», caja 565, AGUN/139.

<sup>27</sup> Fue una de las cuestiones más debatidas en la Comisión de Educación de las Cortes. Varios alcaldes intervinieron lamentando que no se les hubiera consultado en una cuestión que tantas cargas les acarreaba; artículos 17 y 52, «Ley sobre Educación Primaria», *BOE* (18 de julio de 1945).

<sup>28</sup> Las cifras citadas en el cuerpo del texto eran manejadas en el ministerio, de puertas para adentro, para esbozar objetivos como el ideal de escuelas por habitante al que se podía aspirar, «Antecedentes legislativos».

<sup>29</sup> *Estadística de los establecimientos de enseñanza. Curso 1944-1945* (Madrid: MEN, 1946); *Estadística de los establecimientos de enseñanza. Curso 1940-1941* (Madrid: MEN, 1942).

<sup>30</sup> En 1949 el Patronato de Regiones Devastadas había reconstruido 231 edificios, mientras que el Gobierno Civil de Madrid había construido 94 grupos escolares, José Ibáñez-Martín, *Diez años de servicios a la cultura española (1939-1949)* (Madrid: Magisterio Español - Hijos de Heraclio Fournier, 1950), 341.

centros, 3.000 al año, a raíz de la publicación de la Ley de Educación Primaria, «siendo consecuentes con nuestros propios actos».<sup>31</sup>

Fue a finales de 1949 cuando se aprobó al fin un programa relativamente adecuado a la situación, un plan para construir en cinco años 30.000 escuelas de bajo costo (unitarias, de un solo maestro o maestra).<sup>32</sup> De acuerdo con el proyecto esbozado ya por Ibáñez Martín al llegar al cargo, basado en estos sencillos centros, se trataba de acelerar el remedio del problema. Por otro lado, su fe en estas estructuras parece fruto también de un cierto ruralismo, tal vez exaltado en particular por su experiencia infantil en la escuela de Valbona. En cierta ocasión se refirió de manera explícita a este modelo: «El Estado ha vuelto sus ojos desde la tradicional concepción de la escuela urbana hacia la prometedora esperanza de la escuela rural».<sup>33</sup>

Entre la documentación del ministro figura una estadística de escuelas de nueva creación entre el 30 de diciembre de 1949 y 31 de marzo de 1950 que arroja la cifra de 1.323, un aumento importante. Estaban en proyecto otras 3.432.<sup>34</sup> Tanto estos resultados, fragmentos en cualquier caso, como otra estadística más reciente que cifra las escuelas nuevas entre 1939 y 1951 en 6.000,<sup>35</sup> apuntan a que, en los últimos años del ministerio Ibáñez Martín, creció más su número, aunque muy lejos del objetivo fijado.

La pobreza de los maestros planteó otro desafío ineludible. El Ministerio de Educación Nacional (MEN) elevó su sueldo de entrada en el escalafón del Magisterio. En 1939 era de 3.000 pesetas anuales, además del derecho a casa-habitación. En 1943 empezó a ser de 5.000. Pero no en cantidad proporcional al nivel de vida, de manera que se hicieron más frecuentes fenómenos como las solicitudes de excedencia o el

<sup>31</sup> «José Ibáñez Martín a Joaquín Benjumea», 6 de diciembre de 1945, caja 98, AGUN/139.

<sup>32</sup> Decreto en *BOE* (3 de diciembre de 1949).

<sup>33</sup> José Ibáñez Martín, «Un año de política docente», *Revista Nacional de Educación* (RNE) 10 (1941): 19.

<sup>34</sup> «Cifras de escuelas», caja 570, AGUN/139.

<sup>35</sup> Viñao, *Escuela para todos...*, 68.

pluriempleo entre quienes poseían ya una plaza. Sin duda, muchos jóvenes descartaron ingresar en las Escuelas del Magisterio.<sup>36</sup>

De hecho, a pesar de la exaltación de este logro por parte de Ibáñez Martín,<sup>37</sup> varios miembros de su equipo reconocieron en la Comisión de Educación de las Cortes en 1945 que no habían conseguido arrancarle un aumento mayor al ministro de Hacienda en un momento de penuria.<sup>38</sup> En privado, Ibáñez Martín juzgó que la Hacienda había realizado un «indudable esfuerzo»,<sup>39</sup> aunque tampoco ocultó de puertas para adentro la situación de sus maestros, como revela una carta algo más tardía, de 1948, al ministro de Hacienda:

La situación del Magisterio, conoce Vd. sobradamente que es [...], de verdadera miseria que hay que remediar en lo posible. Un Maestro gana hoy mucho menos que un peón cualquiera y un régimen que tanto se preocupa por el renacer espiritual de España, no puede permitir que esta situación continúe. Los Maestros de la última categoría del Escalafón ganan quince pesetas, con las cuales, como Vd. sabe, no es posible ya no sostener una familia, sino ni siquiera alimentar la mitad del día a una persona sola.<sup>40</sup>

Aunque a partir de 1949 el salario de entrada se convirtió en 7.200 pesetas, un ascenso apoyado por la Federación de Maestros Católicos en una petición desesperada dirigida al ministro, el aumento del coste de vida también hizo insuficiente este remedio.<sup>41</sup>

<sup>36</sup> «Exposición del Presidente de la Federación Católica de los Maestros Españoles», 18 de junio de 1946, caja 564, AGUN/139; Navarro, *La enseñanza primaria...*, 107-110.

<sup>37</sup> «Editorial», *RNE* 50 (1945): 6.

<sup>38</sup> «Acta de la reunión celebrada el 30-VI-1945», comisión de Educación, ACD, 336-338, 361-364, 371.

<sup>39</sup> «José Ibáñez Martín a Enrique Herrera Oria», 7 de febrero de 1945, caja 149, AGUN/139.

<sup>40</sup> «José Ibáñez Martín a Joaquín Benjumea», c. 1948, caja 302, AGUN/139.

<sup>41</sup> «Exposición del Presidente de la Federación Católica de los Maestros Españoles», 18 de junio de 1946, caja 564, AGUN/139; Navarro, *La enseñanza primaria...*, 107-110. En el mismo trámite se hallaban los inspectores, cuyo sueldo de entrada era superior, de 10.000 pesetas, como los catedráticos de Instituto —que escribieron al ministro igualmente molestos—, pero sin la gratificación permanente (9.000 pesetas) y otros complementos que cobraban los docentes de Segunda Enseñanza. El sueldo de entrada de un catedrático de universidad era de 12.000 pesetas más gratificación anual de otras 12.000, «Urge la solución del problema del cuerpo de Inspectores de Enseñanza Primaria», [1946-1951], caja 583, AGUN/139.

En paralelo, las vacantes en las plazas de maestro comenzaron a cubrirse con nuevos ingresos en 1940, cuando empezaron a convocarse puestos para oficiales provisionales del bando nacional. Esta medida garantizaba la afección del profesorado a Franco y premiaba a los combatientes, aunque requería tener el título de maestro o el bachillerato (en este caso, los seleccionados hicieron dos años de prácticas y un cursillo). Sin embargo, este sistema sólo proporcionó 2.300 maestros.<sup>42</sup> Mucho más numerosos, mínimo 18.000, fueron los *bachilleres-maestros*, que en las mismas fechas comenzaron a ingresar en el Magisterio. Su formación se completó con un cursillo y un periodo de prácticas. En 1942, en paralelo, volvieron a funcionar las Escuelas Normales con un plan provisional.<sup>43</sup> José Ibáñez Martín había decidido jugarse las distintas reformas que exigía la enseñanza primaria en una ley, ya acariciada por su predecesor, que abarcara sus variadas facetas.

Sin embargo, sufrió un incómodo contratiempo en lo relativo a la legislación escolar: hicieron falta seis años para que, en 1945, se aprobara la esperada Ley de Educación Primaria. Este retraso motivó serios perjuicios a la enseñanza. También generó una «desconfianza profunda hacia el Ministerio»<sup>44</sup> entre los maestros, ya de por sí golpeados por la posguerra, que esperaban que en ella se resolvieran algunos problemas administrativos y su situación económica. Los maestros ejercieron su labor con sacrificio, en muchas ocasiones con indudable fervor, a pesar de que —vale la pena mencionarlo—, su entorno no siempre comprendió su tarea. La vida lágarda de las Juntas Municipales de Primera Enseñanza —que debían colaborar en el aspecto material de las escuelas y proporcionar casa a los maestros— mueve a pensar que, en general, existía un arraigado desinterés hacia la escuela.<sup>45</sup> Esta dejadez alcanzaba a las familias.<sup>46</sup> Por ejemplo, no todos los niños matriculados en

<sup>42</sup> Navarro, *La enseñanza primaria...*, 77-81.

<sup>43</sup> Peralta, *La escuela primaria...*, 233-241.

<sup>44</sup> Vicente García Llácer, Inspector Central del SEM, «De la Ley de Enseñanza Primaria», Valencia, 31 de diciembre de 1943, caja 565, AGUN/139.

<sup>45</sup> Navarro, *La enseñanza primaria...*, 105-107.

<sup>46</sup> Sabino Álvarez Gendín, «La familia y la escuela», *RNE* 20 (1942): 24; Silvestre Sancho, «La educación cristiana a la luz de la encíclica "Divini Illius Magistri"», *RNE* 18 (1942): 29-59.

escuelas oficiales acudían a clase: según estadísticas del ministerio, en el curso 1944-1945 el absentismo rondaba el 25%.<sup>47</sup>

Los equipos de Ibáñez Martín elaboraron varios borradores de la ley, modificados a medida que pasaban de una comisión a otra. Romualdo de Toledo coordinó con el ministro la elaboración de un anteproyecto en febrero de 1940 en una comisión creada exprofeso.<sup>48</sup> El texto resultante fue llevado al Consejo Nacional de Educación, donde fue modificado por los consejeros de la Sección Tercera (en dos tandas, entre el 24-V-1941/14-VII-1941 y el 22-XII-1941/28-IV-1942) y la Comisión Permanente (11-V-1942/23-V-1942).<sup>49</sup> Las bases después fueron ampliadas y organizadas en diversos momentos, a cargo de equipos cuya composición no he alcanzado a conocer. De hecho, se conservan varios textos posteriores. Incluso representantes de FET y de las JONS examinaron alguno de los borradores. Esto explica, por cierto, parte del retraso en su tramitación.

La formación de los futuros maestros centró los debates de la ley con cierta polémica.<sup>50</sup> Fue diseñada, como se ha indicado en la introducción siguiendo el estudio de Peralta, con menos ambición que la formulada por los ideólogos del plan vigente: la ley redujo el tiempo de preparación cultural —que llevó a los Institutos— y conservó los tres años de formación específica en las Escuelas del Magisterio. Tiempo más tarde se agragaron unas modestas prácticas. El criterio del ministro permite profundizar en los motivos. Ya en uno de los últimos debates de la Sección Tercera del Consejo Nacional en la que se discutió el tema tuvo que comparecer para exponer su opinión y arbitrar la disputa (1-VII-1941).<sup>51</sup> Aunque el acta no indica su idea, cabe deducir que defendió, de entrada, que los maestros pasaran por los centros de Segunda Enseñanza.

---

<sup>47</sup> *Estadística de los establecimientos de enseñanza. Curso 1944-1945*, (Madrid: MEN, 1946).

<sup>48</sup> Puede verse un análisis del resultado en Peralta, *La escuela primaria...*, 186-189. Esta autora ha recogido el proyecto elaborado en 1940, de 34 bases.

<sup>49</sup> También Peralta, *La escuela primaria...*, 190-194.

<sup>50</sup> Peralta, *La escuela primaria...*, 151-154.

<sup>51</sup> «Sesión del 1-VII-1941», CNE, Sección 3<sup>a</sup>, 1941-1943, caja 76833, Archivo Central del Ministerio de Educación (ACME).

En principio, Romualdo de Toledo había comentado en la primera de las reuniones de la Sección Tercera que los asesores consultados eran partidarios de que la formación se cursara íntegramente en las Escuelas Normales.<sup>52</sup> El director general era un decidido defensor de esta medida. Sin embargo, el ministro, catedrático de Instituto, ya había recogido en sus primeros esquemas al llegar a su cargo su opinión de que los maestros debían cursar un primer ciclo del bachillerato.<sup>53</sup> Luis Ortiz Muñoz, colaborador suyo y también catedrático de Instituto, explicó en las Cortes que habían acabado exigiéndose estudios de Segunda Enseñanza antes del ingreso en la Escuela del Magisterio para que los aspirantes a maestro tuvieran contacto con ese nivel cultural.<sup>54</sup> No era una cuestión menor si se tiene en cuenta que la Segunda Enseñanza tenía confiado, en especial a partir de la reforma efectuada en 1938, proporcionar una formación humanística sólida de acuerdo con la interpretación de la cultura nacional de la derecha católica española.<sup>55</sup>

Por otro lado, José Ibáñez Martín añadió también la siguiente fórmula a uno de los proyectos de ley: «Cada cinco años habrá cursos de perfeccionamiento para todas las categorías del Magisterio».<sup>56</sup> Aunque sin fijar una periodicidad, fueron contemplados en la ley de 1945, que también facilitó que los maestros pudieran obtener una licencia para cursar estudios universitarios de Pedagogía.<sup>57</sup> Sin embargo, no parece que lograra una conexión eficaz: se ha podido constatar que en los siguientes

<sup>52</sup> «Sesión del 24-V-1941», CNE, Sección 3<sup>a</sup>, 1941-1943, caja 76833, ACME.

<sup>53</sup> Ibáñez, «Plan de trabajo».

<sup>54</sup> «Acta de la reunión celebrada el 29-VI-1945», comisión de Educación, ACD, 269-270.

<sup>55</sup> «Ley sobre reforma de la Enseñanza Media», *BOE* (23 de septiembre de 1938).

<sup>56</sup> «Ley de Bases de Educación Primaria con notas manuscritas de José Ibáñez Martín», 1942, caja 566/4, AGUN/139.

<sup>57</sup> Artículos 68, 112 y 115, «Ley sobre Educación Primaria». Ibáñez Martín había querido mantener, a pesar de que se escucharon voces desfavorables, la Sección de Pedagogía creada durante la República en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Madrid. El decreto acerca de estas facultades (1944), elaborado en el marco de reforma universitaria, no mencionó a los maestros, sino a los futuros inspectores, profesores de Pedagogía de Escuelas Normales y directores de escuelas graduadas. Un año más tarde, la Ley de Educación Primaria (1945) introdujo estos estudios como requisito para los profesores de las materias pedagógicas de las Escuelas del Magisterio y el ingreso en la Inspección, aunque, al menos en este último caso, hasta 1950 aún fue posible concurrir a las oposiciones sin la licenciatura; Ibáñez, «Plan de trabajo»; Artículo 8, decreto sobre la Ordenación de la Facultad de Filosofía y Letras, *BOE* (4 de agosto de 1944), artículos 65 y 83, «Ley sobre Educación Primaria»; Maillo, Adolfo, *Historia crítica de la Inspección escolar en España*. (Madrid: Josmar S.A., 1989), 312-314.

años se ensanchó aún más la brecha existente entre la Pedagogía cultivada en la universidad y la práctica de los maestros.<sup>58</sup>

Otro artículo de la ley encomendó, en general, fomentar y orientar la investigación pedagógica en la enseñanza primaria al Instituto San José de Calasanz del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).<sup>59</sup> Este instituto, creado algunos años antes, en 1941, estaba llamado a regenerar la Pedagogía de acuerdo con el alma del *nuevo Estado*.<sup>60</sup> Fue encargado al dominico Manuel Barbado Viejo, tras cuyo fallecimiento ocupó la dirección Víctor García Hoz (1945), catedrático de Pedagogía de la Universidad de Madrid y miembro de la Acción Católica.<sup>61</sup>

El Estado de Franco promovió una pedagogía católica que, a la par que combatía numerosas propuestas de fondo del escolanovismo, aprovechaba algunos de sus métodos e incluso la autoridad de su lenguaje. No buscó tanto su anulación como su sometimiento.<sup>62</sup> Ejemplo elocuente son las reflexiones de José Ibáñez Martín acerca de un tema tan preoccupante para la Iglesia como la enseñanza del Catecismo. En 1949, afirmó que, a pesar de que no faltaban ejemplos en la tradición española de eminentes pedagogos y que «en la práctica nuestro brío personal suple la formación pedagógica científica», convenía seguir el «modelo vivo de otros países del mundo en la época moderna», que habían apreciado más «los progresos positivos de la ciencia de la educación».<sup>63</sup> El ministro urgió a concienciar a los maestros en el valor de la metodología y, en especial, de «la participación activa en los hábitos, recurriendo a las manifestaciones auténticas de religiosidad en sus variados aspectos, como la acción, la palabra, la imagen y el tono, reduciendo al mínimo la materia memorística y acudiendo a los valores de orientación, como

---

<sup>58</sup> Gonzalo Jover, «Roots and Developments of Pädagogik in Spain», en Blanka Kudláčová y Andrej Rájský *Education and «Pädagogik». Philosophical and Historical Reflections (Central, Southern and South-Eastern Europe)* (Berlín: Peter Lang, 2019), 248-261.

<sup>59</sup> Artículo 69, «Ley sobre Educación Primaria».

<sup>60</sup> BOE (9 de abril de 1941).

<sup>61</sup> Antonio Francisco Canales y Yasmina Álvarez González, «Las cátedras de la Sección de Pedagogía de la Universidad de Madrid bajo el primer franquismo», *Revista de Educación* 389 (2020): 95-116. <http://dx.doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2020-389-456>

<sup>62</sup> Lemke y Veci, «Tipo ideal español...»: 135-166.

<sup>63</sup> «IV Congreso Nacional de Catecismo», *RNE* 98 (1950): 88-89.

rezos, cánticos y ocupaciones religiosas».<sup>64</sup> Por otro lado, siguiendo al sacerdote y pedagogo Andrés Manjón (1846-1923), referente de la enseñanza católica, el ministro concluyó que, además de poseer «una ciencia amplia, segura, profunda, para que pueda ser práctica y clara» y «un depurado arte pedagógico», el maestro, sobre todo, debía sentir «amor sobrenatural a sus alumnos».<sup>65</sup>

Al frente del San José de Calasanz, Víctor García Hoz había reorientado hacia la formación de maestros las célebres Misiones Pedagógicas de la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (JAE), cuyas actividades absorbió, al igual que los recursos del Museo Pedagógico Nacional. Sin embargo, se vio también afectado por la penuria de la posguerra, como revela una carta suya al ministro de Educación Nacional en la que comentó la dificultad de cumplir con las obligaciones que le imponía la ley, incluida la creación de cuestionarios de cada materia, por falta de medios.<sup>66</sup>

Peralta ha señalado que la penuria económica<sup>67</sup> —y puede decirse que, en general, la pobreza del sistema escolar, escaso de maestros— llevó al MEN a proyectar en la Ley de Educación Primaria una formación de campaña o de mera supervivencia. Tampoco debe olvidarse que José Ibáñez Martín seguía influido por la concepción, probablemente cada vez más intelectual que social, que había establecido dos itinerarios en la enseñanza: los institutos y universidades estaban reservados para la clase media-alta y, al menos en teoría, a los estudiantes con más talento, mientras que las escuelas debían asegurar un mínimo cultural al resto. Este planteamiento afectó a la formación cultural de los maestros, para los que consideró suficientes los cuatro años de bachillerato;<sup>68</sup> y a su preparación pedagógica, pues sólo requirieron una formación universitaria en este campo ciertos elementos llamados a formar a los demás.

<sup>64</sup> «IV Congreso Nacional de Catecismo»: 89.

<sup>65</sup> «IV Congreso Nacional de Catecismo»: 92-93.

<sup>66</sup> «Víctor García Hoz a José Ibáñez Martín», 21 de noviembre de 1945, caja 145, AGUN/139.

<sup>67</sup> Peralta, *La escuela primaria...*, 206.

<sup>68</sup> «Ley de Bases de Educación Primaria con notas manuscritas de José Ibáñez Martín», 1942, caja 566/4, AGUN/139.

Otro aspecto de la Ley de Educación Primaria que ilustra bien la falta de recursos e incluso la informalidad con la que se desarrolló en estos años la enseñanza —agravada en el caso de las localidades más pequeñas y remotas, menos atractivas—, fue la posibilidad de que se hicieran cargo de las plazas libres de las escuelas unitarias, en concreto, en las poblaciones de no más de 500 habitantes, personas del lugar con títulos civiles o eclesiásticos (los párrocos) e incluso, en caso necesario, con el mero «deseo y aptitud» adecuados. «En igualdad de circunstancias se concederá preferencia a los que gocen de la condición de vecino», concretó el subsiguiente Estatuto del Magisterio de 1947, que también recogió la obligatoriedad de mostrar la aptitud a través de una prueba sobre «noción de las materias más esenciales» ante un Inspector, el párroco y el maestro más próximo.<sup>69</sup>

La penuria y la concepción de la enseñanza primaria como ámbito propio de las clases populares, al igual que la decisión del ministro de apoyarse en la sociedad, en la que se abundará más adelante, se reflejaron también en varias cuestiones relativas a las escuelas. La principal novedad que introdujo la ley definitiva en esta línea fue la creación de las llamadas *escuelas de patronato*. El artículo correspondiente recogió que podían ser de cuatro tipos. Las primeras podían ser fundadas de manera especial por el Estado. Las segundas serían organizadas por el mismo Estado «con la cooperación de las Diputaciones Provinciales o de los Ayuntamientos» de manera obligatoria o voluntaria.

En aquellas localidades o provincias cuyos ingresos presupuestarios estén clasificados en las tres primeras categorías de mayores contribuyentes, sus Corporaciones municipales o provinciales sostendrán en régimen de Patronato un número de Escuelas públicas, que habrá de ser, respectivamente, según su categoría, el cincuenta; el treinta y el veinte por ciento de las Escuelas que por el censo corresponda crear [...] Tanto en el caso de carácter obligatorio como en el de voluntario, las Corporaciones públicas se obligarán a coadyuvar en la instalación y sostenimiento de los edificios y en la dotación complementaria de sus Maestros.

---

<sup>69</sup> Artículo 73, «Ley sobre Educación Primaria»; artículos 44 y 90, «Estatuto del Magisterio Nacional», BOE (17 de enero de 1948).

Las de tercer tipo sería aquellas «que con carácter obligatorio, preceptuadas por las leyes sociales, instituyan las Empresas agrícolas, mineras e industriales o las explotaciones particulares».

El edificio escolar y la vivienda del Maestro serán de construcción obligatoria por parte de la Empresa en cuanto pueda existir una matrícula mínima de treinta alumnos. Si no se diere tal circunstancia, esta obligación podrá ser suplida por el ingreso y sostenimiento de los niños en edad escolar en Escuelas-Hogares próximas o lejanas a costa de la Empresa. [...] Las instituciones complementarias [...] y en especial el servicio médico-escolar; serán obligatoriamente establecidos y subvencionados por los patronos o empresarios. [...].<sup>70</sup>

Las de cuarto tipo podían ser creadas, a través de «legados o fundaciones», por particulares, con «carácter benéfico-docente». Los papeles del ministro apuntaban que las escuelas de patronato eran consideradas en otros países «lo más eficaz para atacar la plaga del analfabetismo», además de una cuestión de justicia social.

Los empresarios no sólo están obligados a proporcionar a los obreros el trabajo en las condiciones más estrictas de justicia social con todos los complementos de seguros, sistemas de protección etc., sino que es inexcusable que cumplan para con ellos los deberes de orden espiritual, en los que se incluyen de manera obligatoria, el proporcionarles la cultura mínima que el Estado exige a todo ciudadano.<sup>71</sup>

El 9 de abril de 1949, se promulgó un decreto, anunciado en la ley, sobre la organización de estas escuelas. En realidad, el MEN fomentaba y subvencionaba el primer tipo de centros de patronato desde, al menos, 1941.<sup>72</sup> Este decreto concretó algunos aspectos, sobre todo recordando las obligaciones que imponía el recién aprobado Estatuto del Magisterio Nacional. También insistió que «la vigilancia y tutela» de las enseñanzas

<sup>70</sup> Artículo 26, «Ley sobre Educación Primaria». También disposición decimotercera.

<sup>71</sup> «Antecedentes legislativos».

<sup>72</sup> BOE (30 de abril de 1949).

de estas escuelas estaba confiada a la Inspección.<sup>73</sup> El caso con más respaldo oficial fue la colaboración establecida entre el ministerio, el ayuntamiento y la diócesis de Madrid-Alcalá en torno al Patronato Escolar de los Suburbios, creado el 4 de agosto de 1942 en la capital de España. Este patronato, cuyas escuelas se construyeron en relación con las parroquias, fue subvencionado de manera extraordinaria: llegó a recibir entre 1949 y 1951 la cantidad anual de dos millones de pesetas.<sup>74</sup>

Por otro lado, la Ley de Educación Primaria proyectó la creación de diferentes escuelas de iniciación profesional, adaptadas «en su orientación agrícola, industrial o comercial a la tradición y al ambiente de la barriada o del núcleo de población»,<sup>75</sup> que prolongaban la enseñanza primaria durante un periodo voluntario de doce a quince años. No parecía haber necesidad —salvo casos de talento excepcional, contemplados a través de unas escuelas llamadas «preparatorias»— de que el hijo de un campesino o un obrero acudiera a un instituto y posteriormente a la universidad, pero sí de que encarnara los ideales nacionales, mantuviera a su familia y contribuyera al desarrollo de su localidad. La escuela debía proporcionar una formación básica y, en cierta medida, adecuarse a la idiosincrasia de cada lugar. Se explica así, en fin, el detalle pintoresco de que el ministro quisiera que toda la arquitectura escolar respetara el estilo regional.<sup>76</sup>

## LA LARGA TRAMITACIÓN DE UNA LEY CATÓLICA

La idea de la enseñanza primaria de José Ibáñez Martín está sintetizada en la misma Ley de 1945. En uno de sus borradores, que por su extensión debe de ser posterior a las discusiones del Consejo Nacional de Educación, el ministro ordenó «acentuar lo educativo»<sup>77</sup> de la primera de las bases, dedicada a definir la misión de la escuela. Sobre el documento original tachó y añadió nuevas ideas (en cursiva).

---

<sup>73</sup> Artículo 4, *BOE* (30 de abril de 1949).

<sup>74</sup> *BOE* (5 de septiembre de 1942), *BOE* (27 de febrero de 1949), *BOE* (28 de marzo de 1950), *BOE* (5 de abril de 1951), «Se crean ciento nueve escuelas en los suburbios de Madrid», *RNE* 25 (1943): 72-74.

<sup>75</sup> Véase artículo 23 y la variada casuística que contempla, «Ley sobre Educación Primaria».

<sup>76</sup> Ibáñez, «Plan de trabajo».

<sup>77</sup> Subrayado en el original.

La educación primaria es el primer grado de la formación moral e intelectual del hombre: o desarrollo racional de las facultades específicas del hombre. Tiene por objeto:

- a) Proporcionar a todos los españoles un mínimo de cultura general obligatoria, al servicio de Dios y de la Patria.
- b) Formar la voluntad, la conciencia y el carácter del niño en orden al cumplimiento del deber y a la práctica de la virtud.
- c) Preparar a la niñez capacitada para ulteriores estudios y actividades de carácter cultural.
- d) Orientar y guiar profesionalmente con los conocimientos precisos a los que han de formarse prepararse para la vida del trabajo agrícola o industrial

Como obra necesariamente social corresponde a la familia, a la Iglesia y al Estado y por delegación al maestro, cuya noble misión se reconoce y proclama.<sup>78</sup>

El ministro tachó la última parte de la proposición a), tal vez porque la consideraba recurrente y, siguiendo sus indicaciones, se modificó la primera frase, se agregó un punto b) y se subrayó el carácter preparatorio-profesional de la escuela. En la versión final del artículo se modificaron ligeramente los aspectos a) y d) y se introdujo una nueva y significativa misión de la escuela que no había contemplado en la versión que fue enviada a las Cortes: «Infundir en el espíritu del alumno el amor y la idea del servicio a la Patria, de acuerdo con los principios inspiradores del Movimiento».<sup>79</sup> Se había producido una polémica al respecto entre las élites del régimen. La razón de fondo era la cuestión de la *educación nacional*.

Este había sido siempre un tema clave. El equipo predecesor había priorizado el aspecto ideológico de la enseñanza. Romualdo de Toledo, ocupado ya en 1938 en la Dirección General de Enseñanza Primaria, en la que continuó hasta 1951, había expuesto a Sainz Rodríguez la importancia de combatir la orientación laicista de la política republicana y de contar con la Inspección, las Escuelas Normales y los libros de texto y cuestionarios para educar de acuerdo con los principios del régimen en

<sup>78</sup> «Anteproyecto de Ley de Educación Primaria en cuartillas anotado por José Ibáñez Martín», 1942-1945, caja 566/3, AGUN/139.

<sup>79</sup> Artículo 1, «Ley sobre Educación Primaria».

construcción.<sup>80</sup> Un problema esencial que afrontó el Estado como competencia suya fue establecer quién estaba facultado para proporcionar una educación auténticamente *nacional* —obligatoria en la Ley de Educación Primaria desde los seis a los doce años— a los niños españoles.<sup>81</sup>

Se ha mencionado ya que el ministro deseaba que Estado y la iniciativa privada caminaran al unísono. De acuerdo con las directrices estatales, debían colaborar en la enseñanza no sólo municipios y empresas obligadas a establecer escuelas, sino también las instituciones religiosas. La confesionalidad del Estado contribuyó no poco a que la distinción entre enseñanza estatal y católica que había ido forjándose desde el siglo XIX tendiera a difuminarse de nuevo. Lo ilustran, mejor que las subvenciones a la enseñanza no estatal —que exigen un estudio más detallado—, realidades como los párrocos convertidos en maestros nacionales o el reconocimiento y patrocinio por parte del Estado de centros privados como *escuelas nacionales*. Esta última medida, tal vez ideada por Romualdo de Toledo, procedente del tradicionalismo, recuerda la antigua consideración de algunas escuelas católicas como públicas hasta 1845.<sup>82</sup>

Un decreto publicado el 18 de mayo de 1941 dio una posición preferente a estos centros, que conservaban su autonomía, aunque siempre al alcance de la Inspección estatal, para lograr una subvención igual al 50% a la destinada a material y personal por el Estado para sus centros de nueva creación.<sup>83</sup> Este tema exige un estudio exhaustivo, aunque si se comparan las largas nóminas de escuelas reconocidas como nacionales que figuran en el *Boletín Oficial del Estado*, la mayoría pertenecientes a órdenes y congregaciones religiosas, con los centros de estas entidades existentes en 1951-1952, en torno a 2890,<sup>84</sup> se puede concluir que un número significativo recibió esta potente ayuda del Estado.

---

<sup>80</sup> Alicia Alted Vigil, *Política del nuevo Estado sobre el patrimonio cultural y la educación durante la guerra civil española* (Madrid: Ministerio de Cultura, 1984), nota 18, 182.

<sup>81</sup> Artículos 12 y 18, «Ley sobre Educación Primaria».

<sup>82</sup> Vicente Faubell, «Educación y órdenes y congregaciones religiosas en la España del siglo XX», *Revista de Educación* no. extraordinario (2000): 152-153, 161-163.

<sup>83</sup> BOE (18 de mayo de 1941).

<sup>84</sup> [Secretariado de la Comisión Episcopal de Enseñanza], *Anuario de la Enseñanza Privada. Curso 1951-1952* (Madrid: Secretariado de la Comisión Episcopal de Enseñanza, 1952), 420.

En la Sección Tercera del Consejo Nacional de Educación, dedicada a la escuela, quien dirigió la preparación de la Ley de Educación Primaria fue su presidente, Leopoldo Eijo y Garay, obispo de Madrid-Alcalá y colaborador del ministro. Su nombramiento habla por sí solo. Además de redactar el preámbulo, trabajó para adecuar el texto a los principios defendidos por la Iglesia en materia de enseñanza y sirvió de interlocutor entre el equipo de Ibáñez Martín, el episcopado e incluso el nuncio.

La impronta católica de la ley jugó un papel fundamental en su tramitación. No es casualidad que se promulgara en el verano de 1945, cuando el general Franco necesitaba desmarcarse de sus antiguos aliados totalitarios. Hasta el momento incluso se había pensado, precisamente por lo particular y conflictivo de algunas reivindicaciones del mundo católico, que la presión falangista y el criterio del ministro de Asuntos Exteriores habían detenido la ley en el verano de 1943. La documentación vaticana permite concluir que el proyecto que suscitó graves desencuentros aquel verano fue la reforma universitaria, pero tampoco cabe duda de que la orientación que apuntaban los borradores de la ley de educación primaria indica que, si podía aprobarse en algún momento, debía ser en uno de menor autoridad falangista.

A través de los borradores es posible establecer algunos hitos del trámite. El documento que llegó en 1940 a la comisión previa al Consejo Nacional de Educación contemplaba el derecho de la Iglesia a organizar Escuelas Normales.<sup>85</sup> Se entiende que protegía también sus escuelas. Sin embargo, un informador comentó al nuncio que un voto falangista pretendía negar la posibilidad de crear Escuelas Normales privadas,<sup>86</sup> la fórmula que lo hacía posible.

No obstante, los miembros de la Comisión Episcopal de Enseñanza Religiosa y Catequesis juzgaron «excelente»<sup>87</sup> el proyecto que examinaron a principios del año siguiente. Tal vez lo habían conocido a través

<sup>85</sup> «Enrique Herrera a Gaetano Cicognani», 6 de febrero de 1940, caja 1347/fasc. 2/f. 109, AAV/Nunciatura Madrid (Madrid).

<sup>86</sup> El autor probablemente sea Enrique Herrera, «Situación de la Enseñanza desde el mes de enero», 1940, caja 1127/fasc. 1, AAV/Madrid

<sup>87</sup> «Copia del acta de las primeras reuniones de la Comisión Episcopal de Enseñanza Religiosa y Catequesis celebradas en Madrid, en los días 10, 11 y 12 de febrero de 1941», caja 1269/f.23, AAV/Madrid.

del obispo de Madrid-Alcalá, presente también, en calidad de secretario, en esta otra comisión. En el texto que estudiaron los obispos se encontraba una referencia (base XXXVI) a la facultad de la sociedad de crear centros de formación de maestros: «Toda persona individual o colectiva de nacionalidad española puede fundar y sostener Escuelas Profesionales, (Istituti Magistrali) de carácter privado».<sup>88</sup>

José Ibáñez Martín estuvo dispuesto a reconocer este derecho, como se aprecia en otro de los materiales conservados en su archivo,<sup>89</sup> que permite, en general, entrever mejor lo sucedido en el periodo en el que la ley fue discutida en la Sección Tercera del Consejo Nacional de Educación. En concreto, ya en la primera mitad de 1942, en la segunda tanda de sus discusiones (22-XII-1941/28-IV-1942). Puede aproximarse su cronología porque modifica algunos fragmentos del texto que, a principios de ese año, el Obispo de Madrid-Alcalá envió en secreto al nuncio para pedirle su opinión.<sup>90</sup> Pero respeta aún una tipología de las escuelas —preescolares, de párvulos, primaria, escuelas vocacionales...— cambiada más tarde en la Comisión Permanente (11/23-V-1942).<sup>91</sup> Interesan las modificaciones de la primera de sus bases que hizo en un documento aparte. He optado por sobreponerlas en letra cursiva sobre el documento original, aunque se trate de dos textos distintos. En la que luego sería Base 3<sup>a</sup>, pues se dividió el contenido de la primera, fija claramente las concesiones a la Iglesia.

Base I. La educación es función social que corresponde a la familia, a la Iglesia y al Estado; por delegación también al Maestro, cuya misión augusta se reconoce y proclama.

Base 2<sup>a</sup>. La familia tiene derecho primordial e inalienable a elegir las personas o centros donde sus hijos hayan de recibir

---

<sup>88</sup> Caja 1269/ff.23-27, AAV/Madrid. Este texto tenía al menos dos bases más que el emanado de la comisión de 1940. Subrayado en el original.

<sup>89</sup> «Ley de Bases de Educación Primaria con notas manuscritas de José Ibáñez Martín», 1942, caja 566/4, AGUN/139. La distribución es la siguiente: Título I. La educación. Título II. La escuela primaria. Carácter, grados, tipos de Escuela y estudios. Título III. Protección del niño. Título IV. Formación del maestro. Título V. Formación superior del Magisterio. Título VI. Ingreso en el Escalafón del Magisterio, ascensos y traslados. Título VII. Inspección de Primera enseñanza. Título VIII. Título IX. Huérfanos del Magisterio. Título X. Enseñanza municipal. Título XI. Escuelas primarias. Enseñanza privada. Disposición final. 36 bases.

<sup>90</sup> «Leopoldo Eijo y Garay a Gaetano Cicognani», 29 de enero de 1942, caja 1269/ff.121-125, AAV/Madrid.

<sup>91</sup> «Sesión del 11-V-1942», CNE, Sección 3<sup>a</sup>, 1941-1943, caja 76833, ACME.

educación *primaria*, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes en orden al bien común.

*Base 3<sup>a</sup>*. Se reconoce a la Iglesia el derecho a la creación de *escuelas centros docentes* y a la vigilancia e inspección de toda enseñanza en cuanto tenga relación con la fe y las costumbres. *En lo que respecta a Escuelas de Magisterio, se le reconoce igualmente este derecho en armonía con lo que disponen las bases.*

[*Base 4<sup>a</sup>*]. Es misión del Estado, mediante una disciplina rigurosa de la educación, conseguir un espíritu nacional fuerte y unido e infundir en el alma de las futuras generaciones la alegría y el orgullo de la Patria y la abnegación en servirla.

Un decreto especial acordado en Consejo de Ministros regulará la intervención de los diversos organismos del Movimiento en la Educación Primaria.<sup>92</sup>

En cambio, José Ibáñez Martín retrasó las concesiones a FET y de las JONS a una discusión en el Consejo de Ministros. Es evidente que la ley no iba a estar inspirada por los postulados de los más radicales representantes falangistas, sino por quienes, como él, entendían que el Partido era un instrumento sometido al rumbo que Franco imprimía al régimen. En cambio, veía con buenos ojos la participación de FET y de las JONS en aspectos concretos de la enseñanza. En una base dedicada a la Educación Física, anotó que «para esta labor se ahora (sic.) plenamente de acuerdo con el F. de J. [Frente de Juventudes] al que se le ha encendido tan importante misión».<sup>93</sup>

En el proyecto se contemplaba la participación falangista en dos ámbitos más: la formación complementaria a la escuela «previo acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional» y en la formación de los maestros. Estos, después de ser seleccionados en la correspondiente oposición, debían hacer unos cursos de formación política «para prepararse a la labor de colaboración» con el Frente de Juventudes y la Sección Femenina. Posiblemente se trataba también de que recibieran la instrucción necesaria para impartir las asignaturas de «Doctrina del Movimiento

<sup>92</sup> «Título Primero, con anotaciones de José Ibáñez Martín», caja 566/3, AGUN/139.

<sup>93</sup> BOE (7 de diciembre de 1940) y «orden por la que se establecen en todos los Centros de Primera y Segunda Enseñanza las disciplinas de Educación Política, Física y Deportiva y las de Iniciación en las Enseñanzas del Hogar, bajo la inspección y vigilancia del Frente de Juventudes», BOE (18 de octubre de 1941).

Nacional y su Historia» del programa de las escuelas. No obstante, el ministro también limitó su esfera de influencia, pues en la base dedicada a cuestionarios y libros, donde se decía «no podrán utilizarse como libros de uso escolar más que los aprobados por el Ministerio de Educación Nacional, previas las aprobaciones de la Iglesia y del Movimiento» añadió que «en las materias a ellos concernientes».

No resulta fácil saber cuándo y por quién fueron elaborados los siguientes borradores conservados en el archivo del ministro después de las tareas de la Comisión Permanente del Consejo Nacional de Educación. El primero de ellos consta aún de bases.<sup>94</sup> En él se aprecia la incertidumbre que suponía legislar sobre los derechos de la Iglesia. Ibáñez Martín se hizo preparar una serie de cuartillas sobre las que introdujo correcciones,<sup>95</sup> pero el asunto más llamativo eran las tres versiones de la Base Tercera sobre la Iglesia. La primera figura en un documento manuscrito:

Base 3. Se reconoce a la Iglesia el derecho a la creación de escuelas primarias y a la vigilancia e inspección de la enseñanza en todos los centros de este grado. En lo que respecta a las Escuelas del Magisterio se le reconocen igualmente sus derechos en armonía con lo que prescriben las bases \_\_\_ de esta misma Ley.<sup>96</sup>

Las dos versiones siguientes, casi iguales, permiten tener en cuenta dos aspectos: hasta qué punto estuvo dispuesto a conceder inspección a la Iglesia, pues la limitó, y se mantuvo en la ley promulgada, a la fe y a las costumbres (tal y como, en realidad, aparecía ya reflejado en el documento que examinó la comisión episcopal en 1941) y el precedente

<sup>94</sup> «Anteproyecto manuscrito de Ley de Educación Primaria», 1942-1945, caja 566/2, AGUN/139. Título I. La educación primaria (Bases 1-4). Título II. Caracteres de la Educación Primaria (5-13). Título III. La Escuela (14-26). Título IV. La enseñanza (27-38). [A continuación, se introduce otra parte de la ley realizada de acuerdo con otra división]. Capítulo III. Instituciones Complementarias de la Escuela (39-42). Capítulo IV. Escuelas Especiales (43-46). Título III. El niño (47-50). Título IV. El maestro (51-52). Capítulo II. Formación del maestro (53-63). Capítulo III. Ingreso del maestro y régimen escolar (64-70).

<sup>95</sup> «Anteproyecto de Ley de Educación Primaria en cuartillas anotado por José Ibáñez Martín», 1942-1945, caja 566/3, AGUN/139. Título I. La educación primaria (Bases 1-4). Título II. Caracteres de la Educación Primaria (5-13). Título III. La Escuela (14-26). Título IV. La enseñanza (27-38). [A continuación, se introduce otra parte de la ley realizada de acuerdo con otra división]. Capítulo III. Instituciones Complementarias de la Escuela (39-42). Capítulo IV. Escuelas Especiales (43-46). Título III. El niño (47-50). Título IV. El maestro (51-52). Capítulo II. Formación del maestro (53-63). Capítulo III. Ingreso del maestro y régimen escolar (64-70).

<sup>96</sup> «Anteproyecto manuscrito de Ley de Educación Primaria», caja 566/2, AGUN/139.

que apoyaba la creación de Escuelas del Magisterio: una encíclica de Pío XI, la *Divini illius Magistri* (1929). Su título aparecía mencionado al margen de los documentos.<sup>97</sup>

En las 70 bases sobre las que trabajaba ahora el ministro se había eliminado la mención al decreto del Consejo de Ministros que regularía la intervención de FET y de las JONS en la primera enseñanza. También se había suprimido la formación política falangista del temario de las escuelas. Ibáñez Martín tuvo que volver a añadir de su puño y letra: «En todos los cursos se darán clases de doctrina del Movimiento Nacional y su historia». Resulta difícil estimar quién podía haber discutido el proyecto en el que tan mal parada salía la Falange. Es posible determinar que era fruto de una comisión de alguna manera oficial, pues consta en su trabajo el membrete del MEN. Puede apuntarse a Romualdo de Toledo, de antecedentes carlistas y poco amigo de hacer concesiones al partido.<sup>98</sup>

El siguiente documento de la ley que se conserva es más extenso y formal, casi a punto de ser enviado al Consejo de Ministros o a alguna otra instancia, pues alguien, quizás el ministro, convirtió las bases en artículos.<sup>99</sup> La base cuarta incluía un nuevo rasgo, no necesariamente incompatible con cuanto se ha visto: el Estado se reservaba el derecho a

<sup>97</sup> La tercera versión recalcaba que la Iglesia podría inspeccionar centros públicos.

<sup>98</sup> María Dolores Peralta Ortiz, «El asociacionismo católico y la educación en el primer tercio del siglo XX español», en José García de Castro Valdés y Santiago Madrigal Terrazas, *Mil gracias derramando. Experiencia del Espíritu ayer y hoy* (Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, 2011), 664-672.

<sup>99</sup> [Anteproyecto de ley de Educación Primaria], 1942-1945, caja 565, AGUN/139. Las modificaciones en el articulado sugieren que es el documento que salió de una nueva comisión. Sus partes son (entre corchetes los añadidos o aparentes modificaciones totales): [Título Primero. Declaración de principios]. Capítulo I. La Educación Primaria y el derecho educativo (artículos 1-4). Capítulo II. Caracteres de la educación primaria (5-12). Capítulo III. Normas Generales (13-17). Título Segundo. La Escuela. Capítulo I. Organización General (16-19). Capítulo II. Tipos de Escuela (20-29). Capítulo III. Escuelas especiales (30-36). Capítulo IV. La Enseñanza (37-43). Capítulo V. Instituciones complementarias de la escuela (44-48). Capítulo VI. Los instrumentos pedagógicos (49-53). Título Tercero. El niño y la familia. Capítulo I. El niño (54-55). Capítulo II. La familia y la escuela (56). Título Cuarto. El maestro. Capítulo I. Deberes y derechos (57-58). Capítulo II. Formación del maestro (59-71). Capítulo III. Ingreso del maestro y régimen escolar (72-78). Capítulo IV. Orientación y dirección del maestro en su vida profesional (79-85). Título Quinto. Régimen administrativo, disciplinario y de protección. Capítulo I. Régimen Administrativo (86-92). Capítulo II. Régimen económico (93-99). Capítulo III. Régimen disciplinario (100-101). Capítulo IV. Protección social del personal de enseñanza primaria (102-103). [Título Sexto. El Movimiento y la Educación Primaria (104-105)]. Título [Séptimo]. Consejos de Educación. Capítulo II. Normas Generales (104-105) [luego 106-107]. Capítulo II. Consejo Municipal (106-109) [108-111]. Capítulo III. Consejo Provincial (110-114) [112-116]. Disposiciones finales y transitorias.

reconocer los títulos de las Escuelas del Magisterio de la Iglesia. Vale la pena incluir la fórmula del documento anterior de 70 bases comparada con el añadido (en cursiva) de este nuevo texto de 104 bases o artículos:

**Base Art. 4º. DERECHOS DEL ESTADO.**

Corresponde al Estado proteger, promover e inspeccionar la enseñanza primaria en todo el territorio nacional, crear y sostener los centros, que, aparte de la iniciativa privada, sean necesarios para la educación primaria de todos los españoles, *y expedir a los educadores los títulos profesionales respectivos.*

El MEN estaba dejando sentado que consideraba suya la facultad de reconocer la validez civil de los títulos profesionales. Por otro lado, el proyecto no era ni mucho menos favorable a la Falange, cuya participación no concretaba de ninguna manera. La base dedicada a las materias escolares, distribuidas en «grandes concentraciones de conocimientos», incluía entre las materias formativas un grupo titulado «formación social y patriótica» que se reducía a «Historia Patria y Geografía». También era inexistente la mención a la Falange en el apartado de «instituciones sociales» —que debían «inculcar las virtudes cívicas y sociales»— y entre las «instituciones complementarias de la escuela», donde se mencionaba a la Cruz Roja y a la Santa Infancia. La base/artículo que más pudo irritar a los falangistas era la dedicada a una cierta Corporación del Magisterio, sin ninguna mención al partido:

Para la representación, amparo de la profesionalidad, propuesta de bases de trabajo en la esfera privada, y perfeccionamiento y protección de sus asociados, se establece la Corporación del Magisterio, a la que con colegiación forzosa habrán de pertenecer los Maestros, Inspectores y Profesores de las Escuelas en sus diversas categorías de enseñanza oficial o privada. Una disposición especial determinará la función y atribuciones de este organismo.

Es difícil de imaginar que Ibáñez Martín pensara siquiera que este proyecto pudiera llegar al Consejo de Ministros. De hecho, consta un añadido posterior, un título intercalado llamado «Título Sexto. El Movimiento y la Educación Primaria», que probablemente se escribió antes de ser enviado al gobierno. Sin embargo, su artículo más destacado

continuó posponiendo a una negociación posterior las relaciones con los órganos falangistas: «Artº 105 Relaciones con las Delegaciones y Servicios. Un reglamento especial, que se redactará de acuerdo con la Secretaría General del Movimiento determinará las relaciones de la educación primaria [...]».

Parece que Ibáñez Martín se vio atrapado entre diversas aspiraciones. El Servicio Español del Magisterio (SEM) falangista había enviado también sus sugerencias. Aunque no es posible fecharlas con exactitud, una carta poco tranquilizadora en marzo de 1944 revela que estaban sobre su mesa, a la espera del arduo trabajo de decidir sobre ellas:

He dedicado estas vacaciones de fallas a estudiar el proyecto de Ley de 1ª Enseñanza, así como las posibles enmiendas que se confeccionaron en la Junta Consultiva del S.E.M. [...] Fundamentalmente, adolece todo el trabajo del exceso de criterios dispares que han intervenido en la redacción.<sup>100</sup>

El autor de la misiva era Vicente García Llácer, Inspector Central del SEM, que le sugería que nombrara una comisión que aliviara el ansia «cada vez más acentuada» de los maestros por la publicación de la ley. Las sugerencias de la Junta Consultiva del SEM a las que debía de estar refiriéndose constan en un documento conservado entre los papeles del ministro. Incluían modificaciones de tipo técnico y otras más ideológicas.<sup>101</sup> Estas últimas reivindicaban de nuevo aspectos ya recogidos en algún borrador de la ley como la instrucción de los maestros para colaborar con los organismos falangistas.<sup>102</sup> Por último, incluían una base adicional que reconocía la exclusividad del SEM como representante del Magisterio, la obligatoriedad de afiliación de maestros oficiales y privados, profesores de Escuela Normal e Inspectores y la participación del sindicato en los tribunales de oposición y organismos de gobierno de la enseñanza.<sup>103</sup>

<sup>100</sup> «Vicente García Llácer a José Ibáñez Martín», 21 de marzo de 1944, caja 565, AGUN/139.

<sup>101</sup> «Observaciones del SEM», caja 566/4, AGUN/139.

<sup>102</sup> La Junta Consultiva del SEM proponía que, durante su periodo de formación, los maestros adquirieran el Título de Instructor Elemental del Frente de Juventudes y del Hogar de Maestras.

<sup>103</sup> «Observaciones del SEM», caja 566/4, AGUN/139.

Debía de haberse barajado un envío de la ley al Consejo de Ministros y a las Cortes, pues García Llácer pedía que en ellas tuvieran representación los maestros y, también en marzo de 1944, José Ibáñez Martín recibió una carta de José Luis de Arrese, ministro y Secretario General del Movimiento, transmitiéndole el deseo del Frente de Juventudes de que «próxima a discutirse en las Cortes Españolas la Ley de Primera Enseñanza», los maestros pudieran acreditarse como Instructores.<sup>104</sup> Ese mismo mes, el 20 de marzo de 1944, se convocaron las primeras oposiciones corrientes de ingreso en el Magisterio y funcionaron a modo de filtro *nacional* el temario (con contenidos de religión y doctrina política) e, introducido el 20 de mayo de 1944, un certificado de adhesión al partido. En esta segunda instancia también se recogió la realización de un cursillo de aprobado obligatorio organizado por FET y de las JONS para que los maestros y maestras pudieran impartir las enseñanzas encomendadas al Frente de Juventudes y la Sección Femenina.<sup>105</sup>

Sin embargo, habrá que esperar un año más para que la ley de Educación Primaria —que, como reconocía la *Revista Nacional de Educación*, «se había hecho ya uno de los tópicos nacionales»—<sup>106</sup> llegara a las Cortes. A finales de ese año, el nuncio informaba a la Santa Sede de que, aunque el retraso en la tramitación de la ley había motivado rumores inquietantes, haciendo pensar en una demora por maniobras políticas o aversión a la Iglesia, no era así. Probablemente tenía a la vista un borrador que le hizo llegar Romualdo de Toledo.<sup>107</sup>

Sin embargo, no cabe duda de que el ministro de Educación Nacional debía conducirse con tiento para acomodar la ley a la configuración política del régimen y sus vicisitudes. Las críticas de los falangistas y las negociaciones concordatarias tuvieron un peso evidente. Otro tropiezo relevante tuvo que ser la misma dificultad para redactar la ley, que afectaba a realidades muy amplias, distintas y discutidas como la

---

<sup>104</sup> «José Luis de Arrese a José Ibáñez Martín», 8 de marzo de 1944, caja 565, AGUN/139.

<sup>105</sup> BOE (22 de marzo de 1944); BOE (24 de mayo de 1944).

<sup>106</sup> «Editorial», RNE 57 (1945): 5.

<sup>107</sup> Gaetano Cicognani, «Relazione delle Condizioni Politico-Religiose della Spagna dal 1939 al 1944», II, 31 dicembre 1944, caja 1118/f.616, AAV/Madrid. También «Romualdo de Toledo a Gaetano Cicognani», 31 de octubre de 1944, caja 941/f.391, ASRS/Spagna. No he llegado a encontrar dicho borrador.

formación de los maestros, la administración local o las prácticas escolares. Sin embargo, cambiaban las circunstancias y es probable que José Ibáñez Martín viera más favorable la ocasión de llevar la ley al Consejo de Ministros cuando se hizo patente la necesidad política de subrayar la orientación *católica* del régimen. Esto explica la urgencia repentina con la que envió el proyecto a ciertas personalidades (21-V-1945).

Por otro lado, sólo una carta blanca entregada por Franco puede explicar la libertad con que Ibáñez Martín puso como condición en el Consejo de Ministros (22-V-1945)<sup>108</sup> que fueran aceptadas las enmiendas que *a posteriori* recibiría de la Comisión Episcopal de Enseñanza Religiosa y Catequística (7/9/11/12-VI-1945).<sup>109</sup>

La Comisión Episcopal de Enseñanza Religiosa creó una tipología de escuelas «públicas», *escuelas de la Iglesia* y *Escuelas del Magisterio de la Iglesia*, que el proyecto reservaba para un reglamento posterior. Además, optó por incluir la facultad de la Iglesia de que su docencia tuviera validez para ejercer la profesión. Los egresados de las Escuelas del Magisterio de la Iglesia podrían dar clases en escuelas estatales después de pasar un examen ante un tribunal de tres miembros, en el que estarían representados tanto su propia Escuela del Magisterio como el Consejo Nacional de Educación y un profesor de Escuela del Magisterio del Estado. Por otra parte, dejó a salvo a sus maestros de pertenecer por obligación a la Corporación del Magisterio.<sup>110</sup>

La ponencia y la Comisión de las Cortes (27/30-VI-1945) aceptaron sin apenas restricciones la propuesta episcopal, avalada por el ministro. La modificación práctica más importante fue exigir el mencionado examen a los maestros de las propias escuelas de la Iglesia de tipo «reconocido», equiparables a las estatales, condición que Leopoldo Eijo y Garay,

<sup>108</sup> «José Ibáñez Martín a Enrique Pla y Deniel», 21 de mayo de 1945, caja 163, AGUN/139.

<sup>109</sup> «Enrique Pla y Deniel a José Ibáñez Martín», 22 de mayo de 1945, caja 163, AGUN/139; «Comisión Episcopal de Enseñanza a José Ibáñez Martín», 15 de junio de 1945, José Manuel Alfonso Sánchez, *Iglesia, política y educación en España (1940-1960). Documentos del archivo Pla y Deniel (DAPyD)*, I, 203.

<sup>110</sup> «Modificaciones que la comisión episcopal de enseñanza propone», *DAPyD*, I, 204-209, Preámbulo y artículos 3, 25 y 62, «Ley sobre Educación Primaria». Puede cotejarse con el proyecto que llegó a las Cortes, publicado en *BOCE*, 98 (2 de junio de 1945), 2089-2127.

que dirigió las discusiones, no logró revertir.<sup>111</sup> Luego Romualdo de Toledo garantizó al Obispo de Madrid-Alcalá que, cuando se decretara sobre cierto tipo de Escuelas del Magisterio de la Iglesia que contarían con la cooperación económica del Estado, sus títulos serían válidos para enseñar sin examen previo en cualquier clase de escuela.<sup>112</sup>

Los falangistas alcanzaron algunas concesiones en la ponencia y la Comisión de Educación Nacional de las Cortes, aunque partían de una posición muy desventajosa. Entre los papeles del Secretario General del Movimiento, José Luis de Arrese, se encuentra un duro informe del proyecto:

La Ley de 1<sup>a</sup> Enseñanza está redactada con una total despreocupación de las razones políticas que a los falangistas nos marca[n] conductas y rumbos que no podemos soslayar.

(...) Las Escuelas Normales privadas, que autoriza la Base 63,<sup>113</sup> constituyen un notable peligro, ya que tenemos motivos para suponer que, además de matar prácticamente a las oficiales, vivirán bajo un signo político totalmente opuesto al nuestro.

(...) La Base 85 que habla de la Corporación del Magisterio, puede ser el medio legal para hacer desaparecer al S.E.M., puesto que la tal Corporación podría quedar reducida a una especie de colegio de médicos, de obligatoria permanencia para poder ejercer la profesión, pero sin ningún contenido ni significado político.

La Base 104 dice que se reglamentarán las relaciones entre el Estado y los Organismos del Movimiento, pero este [a]legato que pudiera esgrimirse en favor de una preocupación política, no vale, primero porque la tal reglamentación pudiera hábilmente diferirse sine die, y segundo porque hay cosas que ni requieren reglamentación especial ni demora, tales como las disciplinas que han de explicarse en la Escuela, y los cuestionarios o programas de las mismas, y resulta que ni entre las disciplinas ni

---

<sup>111</sup> «Leopoldo Eijo y Garay a Enrique Pla y Deniel», 3 de julio de 1945, *DAPyD*, I, 224.

<sup>112</sup> «Leopoldo Eijo y Garay a Enrique Pla y Deniel», 3 de julio de 1945, *DAPyD*, I, 226.

<sup>113</sup> El documento habla de Bases, pero critica a partir del texto que José Ibáñez Martín envió a Arrese en mayo de 1945; «saluda de José Ibáñez Martín a José Luis de Arrese», 21 de mayo de 1945, caja 132, AGUN/139.

los programas que reseña la Ley, figuran la Doctrina e Historia del Movimiento.

Si hubiéramos de encerrar en una sola frase la crítica objetiva de la Ley, podría decirse que es una Ley hecha 15 días después de la victoria aliada.<sup>114</sup>

El Consejo de Ministros no enmendó la falta de atención a la propuesta del partido.<sup>115</sup> Sin embargo, la ponencia de las Cortes sustituyó la «corporación del Magisterio» del proyecto por el SEM falangista.<sup>116</sup> En el texto definitivo también se dio entrada a un genérico grupo de conocimientos de «formación del espíritu nacional» y al Frente de Juventudes y a la Sección Femenina en las actividades complementarias (excursiones, por ejemplo), así como entre las instituciones con las que debían cooperar los maestros, aunque siguió pospuesta la elaboración de un decreto para concretar las relaciones de FET y de las JONS con la escuela. Fue una victoria pírrica.

En los años siguientes, nuevas disposiciones completaron la Ley de Educación Primaria. El antiguo Estatuto del Magisterio se sustituyó en 1947 por un *Estatuto del Magisterio Nacional Primario* que regulaba aspectos como el ingreso —aunque aún se permitió la entrada de maestros a través del bachillerato—,<sup>117</sup> licencias y sustituciones, el régimen económico o el sistema disciplinario.<sup>118</sup> El Estatuto mantuvo un temario y una representación en los tribunales para la Iglesia y el partido. También incluyó como requisito poseer el título de Instructor del Frente de Juventudes o de la Sección Femenina.<sup>119</sup>

Entre 1949 y 1950, se dieron normas para establecer la cartilla escolar y el certificado de estudios primarios, instrumentos recogidos en la

<sup>114</sup> Incluye la siguiente anotación: «Muy importante», caja 253, AGUN/277.

<sup>115</sup> El proyecto enviado a las Cortes por el Gobierno conservó el siguiente artículo, modificado y abreviado respecto al ya conocido: «Art. 103. Un Decreto especial determinará las relaciones de las distintas Delegaciones y Servicios del Movimiento con la educación primaria», BOCE, 98 (2 de junio de 1945).

<sup>116</sup> Leopoldo Eijo y Garay, «Acerca de las enmiendas de los prelados», DAPyD, I, 214.

<sup>117</sup> Peralta, *La escuela primaria...*, 235.

<sup>118</sup> BOE (17 de enero de 1948).

<sup>119</sup> Artículos 7, 13 y 20, BOE (17 de enero de 1948).

ley para garantizar la asistencia obligatoria a clase.<sup>120</sup> A finales de 1950, el director general de Enseñanza Primaria viajó a París para estudiar el funcionamiento de ambas herramientas en Francia. Su informe al ministro refleja la preocupación por asegurar que los niños españoles acudieran a la escuela. Toledo comentó con elogio que «difícilmente puede escapar la infancia francesa a este deseo del Estado de una enseñanza unificada y completa». Tal y como se quería en España, se necesitaba allí el certificado para ejercer un oficio: «Pero lo que más hace apetecerlo es esa valoración social que han sabido darle. No estar allí en posesión del Certificado de estudios primarios es signo de desidia, de inferioridad mental y de derrota, quedando desvinculado y al margen de la comunidad social».<sup>121</sup> Sin embargo, la cartilla escolar aún no funcionaba en el curso 1951-1952.<sup>122</sup>

El analfabetismo se redujo un 6% en la década de los cuarenta, de un 23% a un 17%.<sup>123</sup> En 1950, puesto que el resultado era insuficiente, se creó también la Junta Nacional contra el Analfabetismo, causa en la que se involucró la Presidencia del Gobierno.<sup>124</sup> Por otro lado, se ha escrito que «no cabe ninguna duda de que en todas las aulas de la geografía española se enseñaba y practicaba al máximo el dogma católico, y no sólo porque así lo marcaban las leyes, sino también porque los docentes tenían asumidos e interiorizados estos valores religiosos».<sup>125</sup> En cambio, la formación política de los escolares, víctima de la falta de preparación y escaso interés o simpatía de los maestros respecto a la doctrina falangista, fue más difusa. En no pocos casos quedó reducida a meras clases de educación cívica.<sup>126</sup>

---

<sup>120</sup> Artículos 12 y 42, «Ley sobre Educación Primaria»; *BOE* (5 de marzo de 1949); *BOE* (10 de junio de 1950).

<sup>121</sup> «Informe de Romualdo de Toledo», 7 de diciembre de 1950, caja 583, AGUN/139.

<sup>122</sup> [Secretariado de la Comisión Episcopal de Enseñanza], *Anuario de la Enseñanza Privada...*, 106.

<sup>123</sup> Xavier Moreno y Mercedes Vilanova, *Atlas de la evolución del analfabetismo en España de 1887 a 1981* (Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1992), 166.

<sup>124</sup> *BOE* (17 de diciembre de 1948); *BOE* (31 de marzo de 1950).

<sup>125</sup> Pozo y Rabazas, «Políticas educativas y prácticas escolares...»: 126.

<sup>126</sup> Pozo y Rabazas, «Políticas educativas y prácticas escolares...»: 126-127. Tras la sustitución de José Ibáñez Martín, en fecha ya tan tardía como 1953, se aprobaron los cuestionarios nacionales de enseñanza primaria.

En el curso 1951-1952, las escuelas que funcionaban (en las capitales de provincia) en régimen de patronato, buen indicio del interés social por la enseñanza primaria y de la acogida del proyecto de *educación nacional* de José Ibáñez Martín, eran apenas 1089.<sup>127</sup> La cifra de escuelas privadas manejadas por el Instituto Nacional de Estadística apenas había crecido entre 1945-1946 (4768 centros) y 1951-1952 (5003 centros).<sup>128</sup> Tal vez en ello influyeran, no obstante, los escasos recursos destinados por el Estado a escuelas, a pesar de que ese mismo año se había comprometido a aumentar la subvención a las iniciativas oficiales (provinciales, municipales...) y privadas que erigieran centros calificables como *nacionales*.<sup>129</sup> En 1952, el Jefe de la Sección de Construcciones Escolares del MEN denunció en un informe que, mientras iba creciendo la caja donde se conservaban las aportaciones de los municipios para construir escuelas, el Estado no correspondía de la misma manera a sus expectativas o, lo que resultaba aún más preocupante, había contraído compromisos con ayuntamientos a los que difícilmente podría ayudar a completar sus obras.<sup>130</sup>

## CONCLUSIONES

José Ibáñez Martín, arquetipo de la derecha católica española, ministro de Educación entre 1939 y 1951, ambicionó resolver la vieja cuestión social y completar la nacionalización de las clases populares a través de la enseñanza primaria. De entrada, este campo, el nivel con mayor número de docentes y estudiantes, adolecía de problemas endémicos como la escasez de escuelas, la precaria situación económica de los maestros y su poco prestigio entre muchas familias. La ideologización de la enseñanza complicó el panorama escolar: el ministro recibió constantes informaciones y quejas que exigían acelerar las depuraciones. Por otro lado, más allá del contexto de penuria económica, sus recursos estuvieron condicionados por la persistente falta de atención en la política presupuestaria del Gobierno a la gravedad de los problemas de

<sup>127</sup> Instituto Nacional de Estadística, *Anuario 1948*: 188; *Anuario 1953*: 634.

<sup>128</sup> Instituto Nacional de Estadística, *Anuario 1953*: 709.

<sup>129</sup> BOE (12 de mayo de 1949).

<sup>130</sup> «Informe del Jefe de la Sección de Construcciones Escolares», 6 de junio de 1952, caja 17, AGUN/15.

la enseñanza. Además, la reforma de la escuela sufrió retrasos y, en general, falta del necesario interés hacia sus problemas, debido a su papel menor en el proyecto de educación nacional de la derecha católica, centrado en las *aristocracias intelectuales*.

José Ibáñez Martín aprovechó el aumento constante del presupuesto a su disposición para aumentar el sueldo de los maestros, medida que resultó escasa por la carestía de la vida. También creó y construyó algunas escuelas, pocas para resolver el problema pendiente. Sobre todo, el ministro decidió, entusiasmado con la posibilidad de que el Estado actuara como motor y garante de un orden social ideal, elaborar una ley que encauzara la solución de todos los problemas de la escuela, incluidos, de alguna manera, los pedagógicos. La formación de los maestros, apóstoles de la religión y misioneros de la nación, y el diseño de un complejo sistema de tipos de escuelas, creadas en colaboración con entidades como los municipios, las empresas y la iniciativa privada (en especial, la Iglesia), respondían a un horizonte socioeconómico más limitado del que se deseaba y, al mismo tiempo, a una idea conservadora de la enseñanza primaria. El hipotético éxito del modelo recayó, tal y como fue viendo, en un impulso social casi inexistente en estos años.

José Ibáñez Martín y su equipo fomentaron en especial la creación y el funcionamiento de las escuelas de la Iglesia. También apoyaron la formación de sus maestros y la *pedagogía católica*. Sin duda, más espolleados por lo que tenían de *nacional* que de iniciativa social. La nueva educación primaria, diseñada a satisfacción del Estado y obligatoria durante un mínimo de años, debía poseer, además de un especial énfasis en la cultura nacional y la formación profesional, un acento religioso —que tuvo cierto éxito— y político. En este sentido, dio entrada también al movimiento falangista.

En el diseño del sistema de enseñanza primaria se manifestaron, sin embargo, los proyectos contrapuestos de la posguerra, perceptibles incluso en su equipo de colaboradores. De puertas para adentro se suscitaban tensiones mayores de las deseadas por un régimen con la «unidad nacional» como principio. Romualdo de Toledo, carlista asimilado al régimen, trató de orillar a los elementos falangistas de la enseñanza manteniendo, al mismo tiempo, las pretensiones de la Iglesia. A la postre, la derrota de los regímenes totalitarios en la Segunda Guerra

Mundial afectó a la enseñanza primaria en la medida en que la Iglesia obtuvo más concesiones (el reconocimiento de sus escuelas o la validez profesional de los títulos de sus Escuelas del Magisterio) que el sector falangista. José Ibáñez Martín trazó el diseño de la enseñanza primaria moviéndose al compás del ritmo de la política del Consejo de Ministros y del rumbo que Franco iba imprimiendo a la construcción del Estado nacional. En este sentido, logró una de las victorias tácticas que explican su larga estancia en el Ministerio de Educación.

### Notas sobre el autor

CARLOS VECI LAVÍN es investigador postdoctoral en el Instituto Cultura y Sociedad de la Universidad de Navarra. Sus trabajos se centran en la encrucijada entre política, religión, cultura y educación en el siglo XX.

### REFERENCIAS

- Alfonso Sánchez, José Manuel. *Iglesia, política y educación en España (1940-1960). Documentos del archivo Pla y Deniel*, I-II. Madrid: Fundación Universitaria Española, 2005.
- Alted Vigil, Alicia. *Política del nuevo Estado sobre el patrimonio cultural y la educación durante la guerra civil española*. Madrid: Ministerio de Cultura, 1984.
- Barceló-Bauzá, Gabriel, Francisca Comas-Rubí y María del Mar del Pozo Andrés. «La práctica escolar durante los primeros años del franquismo». *História da Educação* 54 (2018): 334-57. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-3459/71710>
- Cáceres-Muñoz, Jorge, Tamar Groves y Mariano González-Delgado. «Progressive Education on the Eve of the Civil War and the Question of Its Destruction by the Franco Regime». En *Untold Stories of the Spanish Civil War*, editado por Raanan Rein y Susanne Zepp-Zwirner, 86-107. London: Routledge, 2023.
- Cámara Villar, Gregorio. *Nacional-Catolicismo y Escuela. La Socialización Política del Franquismo (1936-1951)*. Jaén: Editorial Hesperia, 1984.
- Canales, Antonio Francisco y Yasmina Álvarez González. «Las cátedras de la Sección de Pedagogía de la Universidad de Madrid bajo el primer franquismo». *Revista de Educación* 389 (2020): 95-116. <http://dx.doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2020-389-456>

- Comín, Francisco. *Historia de la Hacienda Pública, II, España (1808-1995)*. Barcelona: Crítica, 1996.
- Faubell, Vicente. «Educación y órdenes y congregaciones religiosas en la España del siglo XX». *Revista de Educación* no. extraordinario (2000): 137-200.
- Formentín Ibáñez, Justo, Alfonso V. Carrascosa y Esther Rodríguez Fraile. *José Ibáñez Martín y la ciencia española: el Consejo Superior de Investigaciones Científicas*. Madrid: CEU Ediciones, 2015.
- Ibáñez Martín, José. «Un año de política docente». *Revista Nacional de Educación* 10 (1941): 7-52.
- Ibáñez-Martín, José. *Diez años de servicios a la cultura española (1939-1949)*. Madrid: Editorial Magisterio Español, 1950.
- [INE]. *Anuario Estadístico de 1953*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 1954.
- Jover, Gonzalo. «Roots and Developments of Pädagogik in Spain». En *Education and «Pädagogik». Philosophical and Historical Reflections (Central, Southern and South-Eastern Europe)*, editado por Blanka Kudlácová y Andrej Rajský, 248-61. Berlín: Peter Lang, 2019.
- Lázaro Flores, Emilio. «Historia de las construcciones escolares en España». *Revista de Educación* 240 (1975): 114-126.
- Lemke Duque, Carl y Carlos Veci Lavín. «“Tipo ideal español”: clave sociopedagógica del primer franquismo». *Revista Mexicana de Sociología* 85 (2023): 135-166. <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/60417>
- Maíllo, Adolfo. *Historia crítica de la Inspección escolar en España*. Madrid: Josmar S.A., 1989.
- Mainer Baqué, Juan. *La forja de un campo profesional: pedagogía y didáctica de las ciencias sociales en España (1900-1970)*. Madrid: CSIC, 2009.
- Mainer Baqué, Juan y Julio Mateos Montero. *Saber, poder y servicio. Un pedagogo orgánico del Estado: Adolfo Maíllo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.
- [MEN]. «Estadística de los establecimientos de enseñanza». Madrid: Ministerio de Educación Nacional, 1942, 1944, 1946.
- Morente Valero, Francisco. *La escuela y el Estado Nuevo. La depuración del Magisterio Nacional (1936-1943)*. Valladolid: Ámbito, 1997.
- Navarro Sandalinas, Ramón. *La enseñanza primaria durante el franquismo (1936-1975)*. Barcelona: PPU, 1990.
- Ostolaza, Maitane. «Una reflexión sobre las relaciones entre religión y modernidad: la escuela católica en perspectiva histórica». En *De la Historia Eclesiástica a la Historia Religiosa: Estudios en homenaje al profesor Feliciano Montero García*, 63-74. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá de Henares, 2018.

- Peralta Ortiz, María Dolores. «El asociacionismo católico y la educación en el primer tercio del siglo XX español». En *Mil gracias derramando. Experiencia del Espíritu ayer y hoy*, editado por José García de Castro Valdés y Santiago Madrigal Terrazas, 664-72. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, 2011.
- Peralta Ortiz, María Dolores. *La escuela primaria y el magisterio en los comienzos del franquismo*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, 2012.
- Pozo Andrés, María del Mar del y Teresa Rabazas Romero. «Políticas educativas y prácticas escolares: la aplicación de la ley de enseñanza primaria de 1945 en las aulas». *Bordón* 65, no. 4 (2013): 119-33. <http://dx.doi.org/10.13042/Bordon.2013.65408>
- Quiroga Fernández de Soto, Alejandro. *Haciendo españoles. La nacionalización de las masas en la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- [Secretariado de la Comisión Episcopal de Enseñanza]. *Anuario de la Enseñanza Privada. Curso 1951-1952*. Madrid: Secretariado de la Comisión Episcopal de Enseñanza, 1952.
- Vilanova Ribas, Mercedes y Xavier Moreno Julià. *Atlas de la evolución del analfabetismo en España de 1887 a 1981*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1992.
- Viñao Frago, Antonio. *Escuela para todos. Educación y modernidad en la España del siglo XX*. Madrid: Marcial Pons, 2004.