

Instrucción: derecho a saber y derecho a enseñar

Rosario Prieto

Universidad Autónoma de Madrid

La sociedad debe al pueblo una instrucción pública como medio de hacer real la igualdad de derechos.

CONDORCET

Los derechos humanos como categorías históricas nacen con la modernidad, en el seno de la ideología que inspiró las revoluciones burguesas del siglo XVIII. Surgen con marcado carácter individualista en una primera fase o generación. A juicio de Pérez Luño, este matiz individualista «sufrirá un amplio proceso de erosión e impugnación en las luchas sociales del siglo XIX». Es decir, el abanico de derechos y libertades individuales se va configurando y ampliando a lo largo del siglo, reflejando las nuevas conquistas en el orden social y haciéndose eco de los movimientos reivindicativos. En este planteamiento generacional, los derechos del primer momento se verán acompañados por otros de carácter económico, social y cultural. Ello nos lleva a pensar que el catálogo de las libertades nunca será una obra cerrada y que en cada momento histórico los derechos humanos evolucionan en dirección al presente, «acumulando el pasado e integrándolo con cada innovación»¹. No deja de ser sugestiva esta teoría, que tiene en cuenta la dimensión utópica de todo derecho y la tendencia a recogerse en un ordenamiento jurídico nacional y convertirse así en un «debe ser».

¹ A. PÉREZ LUÑO, *Derechos humanos y constitucionalismo en la actualidad*, Madrid, 1996, p. 14.

Entrando ya en el ámbito específico en el que va a desenvolverse nuestro trabajo, constatamos que el tema de la *instrucción pública* o enseñanza constituye una preocupación, más o menos intensa, de los Gobiernos en la época contemporánea. Partiendo de estas premisas, vamos a considerar el derecho de cada ciudadano a recibir una instrucción y al mismo tiempo el derecho a enseñar o libertad de enseñanza, ateniéndonos en ambos conceptos a la trayectoria seguida a través de nuestro proceso constitucional. En ella observaremos que la libertad de enseñanza ha sido interpretada de muy diversos modos según las épocas. En opinión de Fernández Miranda ambos conceptos, «libertad de enseñanza y derecho a la educación, rara vez han sido reivindicados simultáneamente, antes al contrario se presentaban enfrentados como postulados excluyentes» hasta la Constitución actual de 1978, donde aparecen perfectamente conjugados. Es, por tanto, un camino largo el que tienen que recorrer ambos derechos, no siempre reconocidos de modo explícito².

1. En busca de un sistema educativo

La preocupación del Estado por la instrucción pública es una realidad actual, pero ha sido, sin duda, un legado de la Ilustración. Sus hombres, pioneros en varios campos de gobierno, fueron también los que alzaron su voz, a veces en solitario, clamando por una ilustración del pueblo. Entre otros muchos, podemos citar al P. Feijoo, a Campomanes y, sobre todo, a Jovellanos. En sus escritos se refleja la unión entre instrucción y felicidad; la conjunción de este binomio figura con frecuencia como una panacea que podría remediar los males de aquel pueblo. Pero el objetivo del Despotismo Ilustrado era reformar la sociedad con los ideales suministrados desde el poder; nunca sus buenos deseos cuajaron en un Plan organizado. Lo típico del Antiguo Régimen en este aspecto es la carencia de un sistema estructurado de enseñanza.

Los liberales, herederos en muchas cosas de los ilustrados, toman también de ellos la preocupación por la instrucción pública. Dentro de su ideario destacan dos líneas fundamentales: «crear una sociedad democrática y crear un sistema educativo para instruir al pueblo para

² A. FERNÁNDEZ MIRANDA, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación*, Madrid, 1988, p. 13.

esa democracia». Influenciados por el proceso francés iniciado en la Revolución, los liberales de la primera hora claman por una estructuración y difusión de la enseñanza popular. También hay que tener en cuenta, y lo constataremos a lo largo de este estudio, cómo el tema de la instrucción va a ser más o menos manipulado desde el poder y será uno de los instrumentos de que se sirva éste en su intento de configurar la nueva sociedad de clases. Para entender el desarrollo de las cosas, hay que precisar que en estos albores de los tiempos nuevos la instrucción era un asunto propio de una pequeña minoría y seguirá siéndolo durante muchos años. Extenderla y unificarla constituye el empeño de los liberales gaditanos.

El sistema educativo español tiene, en frase de Puelles, su acta fundacional en la *Constitución de 1812*. En efecto, este primer documento de nuestro constitucionalismo es el que más espacio ha dedicado al tema de la Instrucción, ocupando el Título IX, y dentro de él los artículos 366 a 370. La reglamentación del nuevo sistema de instrucción se encomendó a Comisiones o Juntas creadas para tal fin. Así Jovellanos presidió las de 1809 y 1811⁴, ésta, por cierto, muy variada en su composición, como puede verse en la nota correspondiente. En las sesiones de Cortes donde se fue preparando y discutiendo el articulado constitucional, no ocupa grandes espacios el tema educativo; los referidos artículos, incluido el 371 sobre libertad de expresión, se aprobaron en una sola sesión, la del 17 de enero de 1812. Pero en varias intervenciones anteriores sobre otros temas, los diputados expresan su preocupación por instruir al pueblo y el deseo de acometer tal empresa; por tanto, el tema educativo estaba a flor de piel. Así en febrero de 1812 el diputado Larrazábal argumentaba, con un lenguaje de corte ilustrado: «La educación es la primera base de las virtudes y de la pública felicidad de los pueblos, y el Gobierno no sólo debe proporcionarla... sino conciliar el menor gravamen posible de los individuos con el socorro de sus necesidades»⁵.

³ J. GOT/ ORDEÑANA, *Libertad de enseñanza y pluralidad de métodos*, Valladolid, 1995, p. 13.

⁴ La de este año estaba formada por Melchor de Jovellanos, del Consejo de Estado; Luis Salazar, del Consejo de Guerra; Vicente Blasco, canónigo de la catedral de Valencia y rector de su Universidad; Manuel Quintana, secretario de la interpretación de lenguas; Manuel Avella, oficial de la secretaría de Estado...; Martín de Navas, canónigo de S. Isidro; Bartolomé Gallardo, bibliotecario de V. M.; Diego Clemencín... *DSCC*, 23-9-1811.

⁵ *DSCC*, 14-2-1812.

Abundando en esta preocupación, Ostolaza, en la sesión de 13 de septiembre de 1811, clamaba por la necesidad de: «proteger por todos los medios la instrucción pública, porque no podía esperarse nada de una nación sumergida en el caos de la ignorancia».

Analizando el articulado de la Constitución vemos que el 366 y 367 respetan la enseñanza existente, los niveles de primaria y Universidades, sin tocar la secundaria, que no existía con entidad propia. En el 368 se habla de la configuración de un Plan de enseñanza

«El Plan general de enseñanza será uniforme en todo el Reino»,

y en los dos artículos siguientes el legislador sienta las bases de un buen funcionamiento del sistema creando el órgano competente, la Dirección General de Estudios, y dependiendo de ella, la Inspección de la Enseñanza Pública (art. 369). Para coronar este edificio administrativo las competencias en el «importante objeto de la instrucción pública, pasabaN a las Cortes», las cuales, por medio de planes y estatutos especiales, irían aplicando estos principios (art. 370). No ha dejado de sorprender a algunos estudiosos del tema, que el artículo 371 sobre la libertad de expresión figure dentro del Título dedicado a la instrucción pública, sin captar la conexión que puede haber entre ellos. En opinión de Puellas, «que la libertad de expresión se empareje con la instrucción pública es para nuestros liberales una premisa necesaria de esa "pedagogía de la democracia"»⁶. Serían los dos mejores cauces para la difusión de las Luces.

No hay ninguna mención sobre el derecho de los ciudadanos a recibir educación. En la Constitución de 1812 el Gobierno es el encargado de atender con medios suficientes a la instrucción del pueblo. De ahí el enunciado del artículo 366:

«En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras...».

Es, por tanto, una obligación de los gobernantes. Los ciudadanos tienen a su vez otra obligación explicitada en el artículo 25.6.º:

«Desde el año de mil ochocientos treinta deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano».

⁶ M. PUELLS BENITEZ, *Educación e ideología en la España contemporánea*, Barcelona, 1980, p. 58.

Como dice Pérez Ledesma, en esta Constitución se hicieron «más visibles los deberes u obligaciones que los derechos» ⁷.

A nuestro juicio, lo que más preocupaba a los diputados gaditanos era organizar y estructurar un sistema de instrucción, puesto que partían de cero, y facilitar así el logro de sus objetivos inmediatos, políticos y sociales.

En este primer documento de nuestro constitucionalismo, donde se proclaman otros derechos, no está considerado el de la instrucción. El poder tendría que proporcionarla y así lo iba a hacer, ofreciendo una instrucción desde arriba para lograr uno de sus fines un tanto utópicos: la igualdad dentro de la nueva sociedad de clases. Tampoco hay una clara alusión a la libertad de enseñar; es más, se apresuran a crear la Inspección como un instrumento en manos del Gobierno. Habrá que esperar leyes y reglamentos posteriores para ir perfilando y concretando tal concepto. La Constitución indica un camino y las leyes posteriores lo irán configurando; de ahí que analicemos sus repercusiones inmediatas en la legislación educativa.

Una vez promulgada la Constitución, los diputados siguen empeñados en lograr una ley general de instrucción pública para aplicar los principios allí convenidos. La Secretaría de Despacho de la Gobernación en marzo de 1813 encarga a la Junta de Instrucción Pública un informe sobre la reforma general de la educación nacional, conocido con el nombre de su principal redactor, el poeta Manuel J. Quintana. El *Informe para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de la instrucción pública* es el primer documento en el que se plasma el ideario educativo del primer liberalismo. Es un programa de actuación y sienta las bases del soñado sistema. Sin entrar en su análisis, que nos desviaría de nuestros objetivos, destacamos en síntesis su fe en la instrucción, cuyo objeto es «que vivamos felices para nosotros, útiles a los demás», y la estructura del sistema educativo con los tres niveles, incorporando, por tanto, la enseñanza secundaria. Las características del Plan educativo ya contenidas en la Constitución están desplegadas y analizadas separadamente: uniformidad, universalidad, gratuidad para la enseñanza primaria y libertad. El párrafo dedicado a la libertad, «uno de los atributos de la instrucción», es muy rico en matices. Exalta la libertad de pensar: «no hay nada más libre que el pensamiento»

⁷ M. PÉREZ LEDESMA, «Las Cortes de Cádiz y la sociedad española», en *AYER*, núm. 1, 1991, p. 184.

(recuerda el arto 371), pero, además, este concepto tiene otra connotación cual es la de hacer posible al ciudadano la libre elección de Centro⁸: «no basta que el Estado proporcione a los ciudadanos escuelas, es preciso que tenga cada uno el arbitrio de buscarlas en dónde, cómo y con quién le sea más fácil y agradable su adquisición». Lo mismo ocurre en cuanto al maestro y el método empleado: «A todos los que tengan discípulos que quieran ser instruidos por ellos.» El sistema dual de la enseñanza, pública y privada, quedaba establecido.

Es, por tanto, un canto a la libertad, pero teniendo en cuenta a la persona del discípulo más que a la del maestro. Por otra parte, es la expresión de la utopía propia de los liberales de la primera hora.

El Informe, como es sabido, una vez entregado al Gobierno fue remitido a las Cortes para su discusión en septiembre de 1813 y pasó a dictamen de la Comisión de Instrucción Pública, presidida a la sazón por Martínez de la Rosa. El *Dictamen sobre el proyecto de decreto de arreglo general de la enseñanza pública*, de 7 de marzo de 1814, no llegó a ver la luz. El regreso de Fernando VII, con la consiguiente vuelta al absolutismo, paralizó de momento la renovación educativa emprendida por las Cortes de Cádiz. Cotejando Informe y Dictamen opina Viñao que «su interés fundamental radica más que en su operatividad inmediata (inexistente) en su carácter de primera formulación sistemática y general de la política educativa del liberalismo en España»⁹.

El Dictamen, que sigue en líneas generales las pautas marcadas por el Informe, como ya se ha indicado, tiene en su introducción un canto de alabanza a las tareas educativas, que concibe como: «el ramo, quizá el más importante, para la felicidad de una nación... Sin educación es en vano esperar la mejora de las costumbres». Por tanto, es evidente su fe en la educación como instrumento al servicio de las nuevas instituciones y del nuevo modelo de sociedad. En cuanto al tema de la libertad de enseñar, recoge el pensamiento del Informe y admite la costeada por el Estado como enseñanza pública y, además, la privada:

«Al mismo tiempo, es necesario dejar en libertad a los que quieran enseñar o aprender en escuelas particulares. Nada más contrario a los derechos del hombre... que ese empeño de entrometerse el Gobierno en señalar el camino que han de seguir los que quieran dedicarse a enseñar por su cuenta.»

⁸ M. J. QUINTANA, *Obras completas*, Madrid, pp. 175-191.

⁹ A. VIÑAO FHACO, *Política y educación en los orígenes de la España contemporánea*, Madrid, 1982, p. 202.

Es, pues, una interpretación de la libertad de enseñanza como uno de los más sagrados derechos del hombre. En el artículo 6 del Proyecto queda concretada esta normativa: «La enseñanza privada quedará absolutamente libre, sin ejercer sobre ella el Gobierno otra autoridad que la necesaria para hacer observar las reglas de buena policía»¹⁰. Este documento no tuvo tiempo de ser discutido en las Cortes, porque la reacción que se operó aquel año con el regreso de Fernando VII y su Decreto de Valencia de 4 de mayo dejaron en suspenso, de momento, toda la obra de renovación y progreso que suponía la Constitución gaditana. El camino estaba abierto y otros diputados recogerían la antorcha de la planificación educativa. Ello ocurrió en el Trienio Constitucional.

El manifiesto regio de 10 de marzo de 1820 en el que Fernando VII aceptaba el triunfo constitucional después del pronunciamiento de Riego, abrió la esperanza a los planes liberales. El Trienio es un período importante por el entusiasmo que pusieron las Cortes en los proyectos renovadores de las de Cádiz con el deseo de llevarlos a la práctica. Ya desde los primeros momentos se observa una escisión de los liberales en dos grupos, moderados y exaltados, con la consiguiente radicalización de las posturas.

En cuanto a la educación, el Trienio nos deja el *Reglamento General de la Instrucción Pública* de 1821, considerado como el primer texto legal que contiene una nueva estructura educativa. Es un complemento de lo establecido en la Constitución del 12 y, por supuesto, recoge las pautas introducidas en el Informe de 1813 y en el Dictamen de 1814. Hay, pues, una continuidad y una búsqueda de sistematización en el proceso educativo, aunque los hombres del Trienio son más operativos que sus antecesores y descienden más a la realidad.

En las discusiones parlamentarias el tema de la instrucción ocupa bastante espacio y principalmente se fijan en la necesidad de extender la instrucción, señalando la escasez de escuelas que existía en el Reino como un obstáculo para tal objetivo. Otro punto principal es el de la libertad de enseñanza discutiendo las atribuciones que debe darse a la privada. Veamos algunas intervenciones. En la sesión de 18 de marzo de 1821 el diputado García (don Antonio) abogaba por la libertad absoluta para la tercera enseñanza. Su argumento era que si en la

¹⁰ *Historia de la Educación en España*, Madrid, 1979, I, 11, pp. 357-381.

primera y segunda enseñanza ya se había conseguido, era congruente aplicarlo a la tercera ¹¹, pues

«el no permitirlo sería atacar la libertad individual que tiene todo hombre para aprender y enseñar lo que sepa y quiera»

y el principio quedaría conculcado si no se diera tal libertad a la tercera enseñanza. Refuerza su proposición recordando «que las célebres escuelas de Sócrates, Pitágoras..., Aristóteles no fueron más que escuelas privadas». En nombre de la Comisión, Martínez de la Rosa explicó que ésta se encuentra en la misma línea, ya que establece como «base general de su proyecto que la enseñanza pública en manera alguna perjudica a la justa libertad de la enseñanza privada».

Los políticos del Trienio conciben esta libertad como el derecho que tiene todo hombre para aprender y enseñar lo que sepa y quiera. Es un paso más en relación con el derecho a la elección de centro preconizado por el Informe; el concepto se iba enriqueciendo. Los parlamentarios siguen avanzando en la normativa. Así Martínez de la Rosa, en nombre de la Comisión, se pregunta si era conveniente exigir garantía a la enseñanza privada «cuando ésta aspire a producir efectos públicos»; era lógico que se la exigiera algún control, del mismo modo que a la pública, cuando se trataba de ejercer profesiones ¹²:

«¿Bastará un examen para ofrecer a la sociedad la garantía suficiente?»

El parecer de la Comisión era que no, por eso propone que se establezcan dos exámenes, uno a la entrada, cuando se inicia el proceso -«el examen de los maestros»-, y otro a la salida -el de los discípulos-. En el espacio intermedio, libertad absoluta para métodos y textos. No olvidemos que tenían que respetar y buscar la «uniformidad» de la enseñanza conforme exigía el artículo 368 de la Constitución.

Discutida la proposición, fue admitida y pasó a integrar el artículo 6 del Reglamento General, aprobado por Decreto de las Cortes el 29 de junio de 1821. El Título I -*Bases generales de la enseñanza pública*-, con sus ochos artículos, es fundamental para comprender los planteamientos de los diputados del Trienio sobre las cuestiones educativas. En relación con la enseñanza privada queda expuesto su pen-

¹¹ DSC, 18-3-1821, p. 546.

¹² DSC, 22-6-1821.

samiento en los artículos 4.º «quedará absolutamente libre»; 5.º «extensiva a toda clase de estudios y profesiones»; 6.º cuando se trate de la recepción de grados y ejercicio de profesiones «lo expondrá previamente a su solicitud, asegurándose de la idoneidad del aspirante... por medio de un examen», y el 8.º que recoge la obligación que tienen los discípulos de maestros particulares de sufrir un examen «por los respectivos maestros de las Universidades de tercera enseñanza».

Como vimos en las discusiones parlamentarias, el principio de libertad se mantiene intacto, sólo se impone un control por parte de la enseñanza pública, cuando el alumno trata de ejercer alguna profesión.

En resumen, la búsqueda de un sistema educativo dio sus resultados, siendo este Reglamento de 1821 el punto final del Título IX de la Constitución, el cual sentó las bases y los principios generales a que debía atenerse un futuro sistema educativo. El Informe Quintana creó los tres niveles de enseñanza en que había de fundamentarse el sistema y estableció la libertad de enseñanza y la dualidad en el modo de impartirla, la pública y la privada. El Dictamen y Proyecto recogen todos estos principios que no pudieron realizarse en su momento, pero que constituyeron la base del Reglamento. En el punto de la libertad de la enseñanza privada, en los dos primeros documentos se concibe como total, sin cortapisas; en el Reglamento, que espera ser aplicado inmediatamente, se ponen algunos controles a los alumnos de centros privados para mantener la calidad en el ejercicio de las profesiones. Recordemos, como ya se ha indicado, la distinta interpretación del concepto de libertad de enseñanza: desde la libertad de elección de centro, como mantenía el Informe, hasta considerarla un derecho del individuo, según las intervenciones parlamentarias de las Cortes del Trienio.

Pero lo que no se contempla en ninguno de estos textos es el derecho a la instrucción del ciudadano; siempre se contempla desde otra óptica: la obligación del Estado de proporcionar medios «para que puedan establecerse escuelas donde no las haya».

Aunque el Reglamento de 1821 tuvo poca vigencia inmediata, su influencia en la legislación posterior del XIX fue definitiva. A juicio de algunos historiadores se puede considerar como la primera Ley de Educación¹³.

¹³ E. FERNÁNDEZ y C. FORCADELL, "La educación en las Constituciones españolas", *Historia* 16, núm. 34, 1979, p. 20.

2. Desde el poder

Después de la muerte de Fernando VII, el 29 de septiembre de 1833, el panorama político español aparecía complicado. Se abrió un período de regencias hasta 1843, que empezó con la de M.^a Cristina y terminó con la de Espartero, en el que tiene lugar la implantación del Estado liberal. Una década, por otra parte, muy difícil y turbulenta que contempló el desarrollo de una guerra civil, la carlista, dinástica e ideológica. Los liberales se disgregaron en dos facciones cuyo antecedente había estado ya en el Trienio. En 1833 el grupo moderado llegaba al poder y en el 37 el grupo progresista se organizaba como heredero de las aspiraciones de los exaltados. Una década también de gran actividad legislativa. Los nombres de Martínez de la Rosa y Javier de Burgos, del grupo moderado, van unidos a la redacción del Estatuto Real de 1834, simple convocatoria de Cortes de acuerdo con las leyes de Partida y la Nueva Recopilación ¹⁴.

Estos avatares políticos se verán reflejados en la política educativa. Restablecida la antigua Dirección General de Estudios, va a recibir el encargo de redactar un nuevo Plan para sustituir al de Calomarde y otros del período absolutista. El llamado *Plan del Duque de Rivas*, de 4 de agosto de 1836, que lleva el nombre de quien ostentaba entonces la cartera de Gobernación, tuvo una vida efímera por la caída del ministro Istúriz. Pero es un texto que merece detenida atención porque expone las ideas que sobre educación tenía el liberalismo moderado y que serán tenidas en cuenta en los futuros planes de enseñanza. Presenta un sistema educativo integrando los tres niveles, según aparecía en el Reglamento de 1821, del que toma varios principios aunque discrepa de él en otros, como en el sentido de la gratuidad en la enseñanza primaria, punto en el que el Plan del 36 adopta un criterio restrictivo.

En cuanto al tema que nos ocupa, reconoce en la «Exposición» el principio de libertad de enseñanza, sin dejarla del todo al interés privado. Al hablar de las «escuelas privadas» de instrucción primaria (art. 24) establece algunas condiciones para su apertura, como «presentar a la autoridad civil una certificación de buena conducta» y exponer, por escrito, «el ramo o ramos que se proponga enseñar y la casa de su residencia». Estos mismo requisitos, más ampliados, aparecen en

¹⁴ I. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del COFstüillciofialismo español*, Madrid, 1955, p. 223.

el artículo 40 al referirse a la «instrucción secundaria privada». Figura también la exigencia de manifestar el método de la enseñanza y «acompañar un plano del local que destina a ella». Por tanto, aparece un control gubernativo de acuerdo con la línea centralista que los moderados van a imprimir a la educación. En opinión de Puelles, «los moderados iniciarán, a partir del Plan del 36, una tendencia hacia la estatificación de la enseñanza»¹⁵. Lejos quedan los presupuestos libres y utópicos del primer liberalismo.

Las vicisitudes políticas influyen en la inestabilidad de los planes educativos. Al caer el Plan del 36 fue sustituido por el *Arreglo provisional para el curso 36-37*, que no satisfizo a nadie. *La Constitución de 18 de junio de 1837*, que fue precedida del Proyecto de Constitución de la Monarquía española del ministerio Istúriz, trata de revisar la Constitución de Cádiz tal como se expone en la introducción, ya que la consideraban anticuada para las nuevas situaciones. Es mucho más breve que aquélla, constando de 77 artículos. Parca en la declaración de derechos que explicita en el título primero, no figura ninguno relacionado con las tareas educativas. Recoge la composición bicameral de las Cortes, Senado y Congreso, y en ellas reside la potestad de hacer las leyes con el Rey (art. 12). El silencio sobre cuestiones de instrucción nos hace pensar que están integradas, puesto que en el preámbulo se habla de una continuidad con lo acordado en Cádiz.

Este sentido de provisionalidad de los planes educativos y la preocupación que ello suponía, se manifiesta en las sesiones de Cortes de septiembre y octubre de 1837, donde se levantan voces pidiendo un nuevo Plan que recogiera los logros anteriores y se adaptara a las nuevas exigencias. Se evidencia también cierta tensión administrativa entre Gobierno y Cortes, que eran las que tenían la competencia legislativa, con lo cual se retrasaba la solución¹⁶. Estos deseos se verán cumplidos en la *Ley de 21 de julio de 1838*, reguladora de la enseñanza primaria, siendo ministro de la Gobernación *Someruelos* -que da nombre a la *Ley*- y Ofalia presidente del gabinete. En cuanto a la libertad de enseñanza, sigue las pautas marcadas por el Plan del Duque de Rivas, aunque añade a aquellas condiciones -certificado de buena

¹⁵ *Historia de la educación...*, t. 11, p. 24.

¹⁶ Un oficio del ministro a la Comisión de Instrucción Pública: «podrían servirse autorizar al Gobierno para proceder por sí solo y por vía de ensayo a la reforma, por lo que rogaba a las Cortes que tomando en consideración lo que manifestaba, se sirviese dar un lugar preferente en sus deliberaciones, a la instrucción pública», *DSC*, 6-9-1837.

conducta y solicitud escrita- la de «haber obtenido título de maestro correspondiente al grado de escuela que quiera establecer» (Tít. V, art. 25). Es una muestra más de la estatificación hacia la que va caminando la educación.

3. El moderantismo

Desde el 10 de mayo de 1844, al constituirse el primer gobierno de Narváez, los moderados se establecen en el poder, donde permanecerán durante diez años. La «década moderada» sucedía a una época de crisis bélica y se dejaba sentir la necesidad de una estabilidad; los restos del Antiguo Régimen habían quedado dismantelados y ahora se imponía construir una nueva sociedad. Se trataba de conciliar orden con libertad. «Si la Constitución de 1837 -dice Sánchez Agesta-, aunque fraguada con un relativo espíritu de compromiso, era la tesis del partido progresista, la de 1845 podría decirse era la tesis contrapuesta del partido moderado» 17.

La Constitución de 23 de mayo de 1845 consta de 80 artículos y dedica el Título I a los derechos de los españoles, entre los que no figura ninguno relacionado con la instrucción. Ahora bien, como es frecuente en las Constituciones moderadas, se remite a leyes posteriores la regulación de algunos temas. Y esto es lo que pasará con la cuestión educativa. Siendo ministro de la Gobernación *Pedro José Pidal* se va a proceder a un nuevo *Plan de Estudios*, aprobado por Real Decreto de 17 de septiembre de 1845. Como vemos, inmediato a la Constitución. Conviene señalar que el verdadero artífice del Plan fue el que era entonces director general de Instrucción Pública, *Gil de Zárate*, quien poco después escribía su obra *De la instrucción pública en España*, que a juicio de Ruiz Herrio constituye «una de las primeras historias de la educación escritas en España» 18. Texto fundamental para conocer la política educativa en la primera mitad del siglo XIX. El Plan se refiere a los niveles de enseñanza secundaria y universitaria, admitiendo el Plan de Someruelos para la primaria. En la Exposición introductora que hace a S. M., Pidal recalca la necesidad que se dejaba sentir de elaborar un Plan completo de educación, aunque reconoce

17 *Historia del Constitucionalismo...*, p. 253.

18 J. RUIZ BERRIO (dir.), *La educación en España. Textos y documentos*, Madrid, 1996, p. 136.

los pasos que se habían ido dando en ese sentido en los últimos años. En cuanto a la libertad de enseñanza, en la misma exposición se refiere a «los libros que han de servir de texto». Hasta entonces había libertad en la elección, pero parece que los resultados no habían sido muy satisfactorios, y por ello el Proyecto propone que el Consejo de Instrucción Pública forme para cada materia una lista corta de obras selectas. En el artículo 48 se recoge tal propuesta, facultando a cada catedrático a elegir de la lista «que al efecto publicara el Gobierno». Le parece una solución intermedia entre la libertad total que existía anteriormente y el exesivo control que podía establecer un monopolio en favor de autores determinados.

Dedica el Título II a los establecimientos privados, con los que se muestra más exigente. En el artículo 80 deja bien claro que: «los estudios de segunda enseñanza que se hagan en estos establecimientos son los únicos que tendrán validez académica mediante incorporación; los correspondientes a Facultad mayor deben hacerse en los establecimientos públicos dirigidos por el Gobierno».

En los artículos 82 y 83 desgrana los requisitos que debe reunir el empresario que quiera abrir un centro docente: además de ser mayor de veinticinco años y lo especificado en planes anteriores, como la fe de bautismo y certificado de buena conducta, debía depositar 10.000 reales de vellón si el establecimiento era de primera clase, 6.000 siendo de segunda y 3.000 si era de tercera¹⁹.

En el artículo 84 especifica las condiciones que debe reunir el aspirante a director del centro. Además de las ya citadas para ser empresario, tendría que haber recibido el grado de licenciado. También se fija el número de profesores que deben tener para impartir las distintas materias (art. 89).

«Los cursos de segunda enseñanza hechos en establecimiento privado no producirán efectos académicos sino después... de examen especial en el Instituto a que dicho establecimiento estuviere incorporado» (art. 90).

La intromisión gubernativa queda especificada de modo contundente en el artículo 93: «los establecimientos privados están sujetos a la más rigurosa inspección de parte del Gobierno», pudiendo ser visitados por el director del Instituto, por inspectores nombrados para ello o por la autoridad superior de la provincia. Por tanto, el Plan Pidal,

¹⁹ *Historia de la educación...*, t. II, pp. 191-2:39.

tan encomiable en muchos aspectos, contempla la libertad de enseñanza desde la perspectiva de las condiciones que debe cumplir un particular para abrir un centro privado. Se decanta por cercenar la iniciativa privada poniéndola más trabas y condiciones y deja abierta las puertas al monopolio estatal universitario: sólo el Estado podrá ser titular de universidades. El centralismo y la uniformidad se iban consolidando. Desde el punto de vista sociológico, este Plan está pensado más bien para las clases medias, propietarias, y por tanto, las llamadas a dirigir aquella sociedad.

Otro aspecto a destacar en este Plan, es el proceso de secularización que se inicia en la enseñanza. El deseo liberal de secularizar la enseñanza y convertirla en asunto público va a chocar con la Iglesia, que había ejercido un monopolio en el pasado. Entre ambos poderes surgirán una serie de tensiones²⁰ que van a estar presentes en los temas educativos de la segunda mitad del siglo. Es conocido el pensamiento de Gil de Zárate al respecto, expuesto en la citada obra en la primera sección, dedicada a «La enseñanza en general y los planes de estudio». Lo formula así:

«Porque digámoslo de una vez, la cuestión de enseñanza es cuestión de poder; el que enseña, domina; puesto que enseñar es formar hombres y hombres amoldados a las miras del que los adoctrina»²¹.

A partir de entonces la educación se considera como un instrumento de poder.

Aunque el Plan Pidal recogía reformas anteriores, sobre todo del Plan del Duque de Rivas, no fue bien recibido ni en las filas conservadoras ni por los grupos clericales; de ahí que los afanes por construir otro sistema de instrucción siguieran presentes. Es aquello del «tejer y destejer», tan frecuente en la época en esta materia y en la misma vida política.

Un hecho diplomático que no se puede omitir es la firma del *Concordato con la Santa Sede*, convertido en ley en octubre de 1851 bajo el gobierno de Bravo Murillo, aunque ya lo venían preparando sus antecesores. Ello nos indica el interés de los moderados por acercarse

²⁰ M. PUELLES BENÍTEZ, «Origen y evolución del sistema educativo español», en *Política, legislación e instituciones en la educación secundaria*, Barcelona, 1996, p. 18.

²¹ A. GIL DE ZÁHATE, *De la instrucción pública en España*, Madrid, 1855, t. 1, p. 117.

a la Iglesia y poner fin a la difícil situación creada por la cuestión desamortizadora. A cambio de aceptar aquélla, a la Iglesia se le reconocía la intervención, a través de sus autoridades eclesiásticas, en la enseñanza. El artículo 2 se expresaba en los siguientes términos:

«En su consecuencia, la instrucción en las Universidades, Colegios, Seminarios, Escuelas públicas o privadas de cualquiera clase será en todo conforme a la doctrina de la misma religión católica, y a este fin no se pondrá impedimento alguno a los obispos y demás prelados diocesanos... en el ejercicio de este cargo, aun en las escuelas públicas»²².

Con ello se confería a la Iglesia facultades de inspección de la enseñanza.

A pesar de la aparente calma de la Década hubo varios intentos de modificar la Constitución del 45 Y lo mismo los Planes de enseñanza. El pronunciamiento de Ü'Donnell en Vicálvaro llevará al poder a los liberales.

El *Bienio Progresista*, 1854-1856, muy activo en varios campos, va a intentar un proyecto de reforma educativa que, finalmente, no se llevará a cabo. Es el llamado *Proyecto de Alonso Martínez*, cuando este personaje ocupaba la cartera de Fomento en 1855, Ministerio del que había pasado a depender la educación en aquel año y en el que seguirá estando hasta 1900, en que se crea el Ministerio de Instrucción Pública. Alonso Martínez lo presenta a las Cortes y él mismo hace una declaración de principios y una valoración de las tareas de enseñanza. Hace unas breves reflexiones sobre lo mucho que se había conseguido en este terreno desde la muerte de Fernando VII y expone su deseo de que la enseñanza primaria, «que tantos progresos ha hecho desde la ley de 1838», se haga extensiva a todos, abundando en la idea de la gratuidad, limitada en planes anteriores -«es deber del Estado proveer a esta necesidad social-». Aunque el Proyecto no se detiene en el tema de la enseñanza privada, que se da por admitida, recuerda que la ley «debe proteger los establecimientos particulares evitando que degeneren en una mera especulación»²³. Parece una visión de ayuda o protección más que de control. Este ambicioso Proyecto, que según sus autores podría «servir de base a un Código de instrucción pública», no llegó, como adelantamos antes, a ver la luz.

²² *Historia de La educación...*, t. II, p. 240.

²³ *hSE*, 22-12-1855, p. 9353.

En realidad son escasas las diferencias entre los proyectos educativos de progresistas y moderados; quizá sea en la consideración de la segunda enseñanza donde discrepen. Para los primeros este nivel debe difundir la instrucción «en todas las clases de la sociedad», mientras que para los segundos supone una preparación para los que iban a seguir estudios universitarios; por tanto, sería una enseñanza más reducida y elitista. La inestabilidad política de la época, ya lo hemos indicado, no permitió que este Proyecto se consolidara.

También en el Bienio se proyecta una nueva *Constitución*, la *non nata de 1856*, que en ninguno de sus 92 artículos trata el tema de la instrucción y, por tanto, el de la libertad en este campo. Como hemos visto, suelen ir muy próximos en el tiempo las Constituciones y los Planes de enseñanza; el Proyecto de Alonso Martínez es, en este caso, un poco anterior. Posiblemente las Constituciones que apenas tocan el tema educativo lo tengan encomendado a los Planes que lo desarrollan y que participan de una mentalidad semejante.

Como en otros temas, las Constituciones indican un marco legislativo y luego los Reglamentos descienden a las aplicaciones concretas de aquellos principios.

La vuelta de Narváez al Gobierno da paso al llamado *Bienio Moderado*, 1856-1858, cuya importancia mayor estriba en los avances que se dieron en el terreno educativo. No se puede silenciar el panorama político que se estaba viviendo en Europa en esta incipiente segunda mitad del siglo una vez superadas las revoluciones de 1848. El nuevo Estado, democrático y nacional, se plantea la necesidad de educar a los futuros ciudadanos y de establecer un sistema nacional de educación²⁴. Precisamente a esta finalidad responde la famosa *Ley Moyano*, compendio de los Planes liberales promulgados hasta entonces. Lo que sorprende a primera vista es la habilidad que tuvo el entonces ministro de Fomento, Claudio Moyano, que logró sacar adelante esta ley, aunque permaneció en este Ministerio un año escaso.

¿Cuál era la ideología política del ministro? En los años treinta aparece un Moyano liberal, revolucionario y progresista, «vinculado al sector renovador de Mendizábal, Olózaga...». Más tarde, desengañado de Espartero, integrará la tendencia «puritana»; en los años cincuenta

²⁴ A. JIMÉNEZ EGUIZÁBAL, «Educación y aparato administrativo. Repercusiones del carácter público de la educación en la administración educativa decimonónica», en *Estudios en torno a la Ley Moyano*, Zamora, 1995, p. 152.

basculó hacia las posiciones conservadoras, siendo desde ese momento «uno de los más firmes bastiones del isabelismo moderado»²⁵. Conjugó sus tareas de docente en la cátedra de Economía política de las Universidades de Valladolid y de la Central con su actividad parlamentaria.

Como se ha indicado antes, se valió de un recurso administrativo, lograr una Ley de Bases para evitar que el proyecto sufriera el retraso de las interminables discusiones de Cortes. El 17 de julio de 1857 Isabel II daba su consentimiento: «Se autoriza al Gobierno para formar y promulgar una Ley de Instrucción Pública» (art. 1). El 19 de septiembre del mismo año salía a la luz la famosa Ley Moyano. Sus 307 artículos forman un compendio, casi exhaustivo, de todos los aspectos de la enseñanza que en aquel entonces se podían tener en consideración. El gran mérito, posiblemente, es haber sabido recoger los Planes de 1821, 1836 y 1845, sobre los que existía un consenso generalizado. Desde este punto de vista, y como opina Puelles, la «ley Moyano no era una ley innovadora, sino que venía a satisfacer los deseos de estabilidad»²⁶. Estabilidad que también se deseaba en el marco político y que trataría de conseguirla el gobierno de la Unión Liberal a partir del año 58.

Sin entrar en el análisis de esta amplia ley, que no es por otra parte nuestro cometido, señalamos que estructura la enseñanza en los tres niveles ya reconocidos, con sus consabidas divisiones, y va desggranando los contenidos y asignaturas correspondientes a cada uno de ellos. Admite, por supuesto, el sistema dual en la enseñanza, dividiéndola en pública y privada, y añade una modalidad nueva: la enseñanza doméstica. A ella dedica el Título III y los artículos 156 y 157. Por este camino los alumnos pueden cursar la primera enseñanza «en casa de sus padres, tutores o encargados» aun cuando el maestro no tuviera título.

En cuanto a la libertad de enseñar, veamos algunos puntos de la ley en relación con este aspecto. Así, al hablar de los libros de texto en el artículo 86 dice:

«Todas las asignaturas de la primaria y segunda enseñanza, las de las carreras profesionales y superiores y las de las Facultades, hasta el grado

²⁵ M. A. MATEOS, «Claudio Moyano (1809-1890), semblaza de un moderantista...», en *Estudios en torno...*, p. 17.

²⁶ M. PUELLES BENÍTEZ, *Educación...*, p. 143.

de licenciado, se estudiarán por libros de texto; estos libros serán señalados en listas que el Gobierno publicará cada tres años» 27.

Conviene recordar que en este punto sigue lo indicado anteriormente por el Plan Pidal; en uno y otro caso es una muestra de la intervención administrativa encaminada a una mayor centralización. El Título II está dedicado a los «establecimientos privados», y los artículos del 148 al 155 van exponiendo las condiciones que esta ley impone a los que deseen abrir un centro de enseñanza. Las exigencias varían según el nivel que se deseara impartir, siendo mayores, como es lógico, para los centros de secundaria. Por otra parte, no son nuevas, estaban ya contenidas, en su mayoría, en el Decreto Pidal, como las referencias a la edad, buena conducta y fianza requerida para abrir el establecimiento. En la Ley Moyano, en el artículo 150, se concreta más que en el anterior, exigiendo también los medios materiales «que requiere la enseñanza», pero ambos Planes están en la misma línea:

«Para establecer un colegio privado de segunda enseñanza se requiere autorización del Gobierno, que la concederá oído el Real Consejo de Instrucción pública.»

No hay tampoco diferencias sustanciales en cuanto a la celebración de exámenes anuales: debían de tener lugar en el Instituto al que estuviera incorporado el Colegio. Destacamos el artículo 153, que muestra las relaciones con la Iglesia después del Concordato de 1851:

«Podrá el Gobierno conceder autorización para abrir escuelas y colegios de primera y segunda enseñanza a los institutos religiosos de ambos sexos... cuyo objeto sea la enseñanza pública, dispensando a sus jefes y profesores del título y fianza que exige el artículo 150.»

Dentro de la amplia temática educativa abarcada por la Ley Moyano se encuentran en el Título IV cuatro artículos, del 294 al 297, dedicados a tratar de la Inspección. Confirma lo expresado en el Plan Pidal reconociendo al Gobierno su derecho a vigilar los establecimientos de instrucción «así públicos como privados»), pero introduce un nuevo elemento: advierte a todos los centros que no pongan ningún impedimento

²⁷ *Historia de la educación...*, t. II, pp. 244-302.

«a los RR. obispos y demás prelados diocesanos encargados por su ministerio de velar sobre la pureza de la doctrina de la fe y de las costumbres»²⁸.

Una muestra de la aplicación de los compromisos concordatarios.

La ley en general, fue bien recibida por las distintas fuerzas políticas; quizá ello se debiera a la especial prudencia que empleó Moyano en la articulación de sus contenidos. Resumiendo: la Ley de Instrucción de 9 de septiembre de 1857 recoge e incorpora los tanteos, esfuerzos y logros de los gobiernos liberales del siglo XIX, y se iba a convertir en ley centenaria, ya que con ligeras variantes ha permanecido vigente hasta la Ley de Educación de 1970. Su autor predecía tal vigencia porque «había sido una ley nacional y no una ley de partido»²⁹.

4. El Sexenio Revolucionario

El período que se inicia en la historia de España en 1868 marca un cambio de rumbo en la política. La caída de Isabel II, precedida de una revolución –*la Gloriosa*–, abrirá una época rica en acontecimientos. Revolución que venía preparándose por la descomposición de un sistema político acompañada de una crisis económica y moral. El llamado Sexenio Revolucionario, o Democrático, como propone Jover, no fue una etapa uniforme «dotada de perfiles políticos permanentes». Si se enmarca en el contexto europeo, viene a ser una «manifestación final de ese espíritu de los años sesenta, pleno de inspiraciones humanitarias, liberales, democráticas y de fraternidad universal»³⁰. Por tanto, hay dos notas significativas del período 68-74: la variedad de situaciones políticas que provocará la instauración y ensayo de distintos regímenes políticos y la aparición de fuerzas nuevas en el marco institucional. Entre otras las corrientes sociales, con la creación de la I Internacional en 1864 y la ampliación del abanico de los partidos políticos. Después de la muerte de Prim, el antiguo partido progresista se escindirá en los radicales de Ruiz Zorrilla y en los unionistas de Sagasta, y al lado de ellos, con más firmeza, el republicano.

Las tensiones ideológicas se habían agudizado en los últimos años del período isabelino, sobre todo con la llamada primera «cuestión

²⁸ *Historia de la educación...*, t. 11, p. 299.

²⁹ Citado por M. PUELLES BENÍZ en *Educación...*, p. 152.

³⁰ I. M. U. JOVER, *Historia de España*, Madrid, 1988, p. XV.

universitaria» en 1866. Citamos solamente, como prueba de la situación creada, la efímera *ley sobre enseñanza primaria*, firmada por el ministro de Fomento Severo Catalina con fecha 2 de junio de 1868. En ella se amplía la intervención de la Iglesia en la instrucción pública. Se cierran las escuelas Normales y se pretende someter a los maestros a un control ideológico³¹.

La batalla de Aleolea, el 28 de septiembre, marca el triunfo de las fuerzas de oposición al régimen isabelino; el pado de Ostende empezaba a dar los primeros frutos. El período que se inicia en este momento, con el gobierno provisional presidido por el general Serrano, es muy importante en lo que a la educación se refiere. En seguida acometen la derogación de la Ley de Instrucción Primaria citada últimamente. El *Decreto de 14 de octubre de 1868*, firmado por Ruiz Zorrilla, titular de Fomento en aquel primer gabinete, enaltece la libertad de enseñanza, que se había visto limitada, y la ensalza como «una de las más preciosas conquistas que hemos alcanzado en los últimos sucesos». Manifiesta el deseo de sustituirla por otra Ley de Instrucción, pero esa tarea estaba ya en manos de las Cortes Constituyentes. Mientras tanto «se restablecerá provisionalmente la legislación de enseñanza, anterior a dicha ley».

Precisamente el gobierno provisional, a los pocos días, el 25 de octubre, emitía un *Manifiesto* en el que comunicaba al pueblo los objetivos de la revolución. Destacamos los referentes a la enseñanza:

«La libertad de enseñanza es otra de las reformas cardinales que la revolución ha reclamado y que el gobierno provisional se ha apresurado a satisfacer sin pérdida de tiempo... Y como natural resultado de la libertad de enseñanza, la revolución ha proclamado también la libertad de imprenta».

En este documento están desgranados varios de los derechos por los que va a luchar la revolución y que aparecerán explícitamente, en la Constitución futura³².

Unos meses más tarde, Ruiz Zorrilla presentaba en las Cortes un *proyecto de ley sobre enseñanza*, donde quedaba patente el pensamiento del Gobierno sobre la libertad:

³¹ *Historia de la Educación...*, t. 11, pp. 303-321.

³² Jorge DE ESTEBAN (ed.), *Constituciones españolas y extranjeras*, Madrid, 1979, t. 1, pp. 227-233.

«La libertad de enseñanza es no sólo un derecho inviolable del que enseña, sino también del que quiere aprender... La libertad de enseñar no significa sólo el derecho de fundar establecimientos sin autorización, depósito ni títulos académicos: es principalmente el de poner de manifiesto a los demás hombres lo que imaginamos y sentimos, la verdad como la comprendemos y el pensamiento como se ha ido elaborando y transformando en nuestra inteligencia»³³.

Esta larga cita merece atención porque en ella se expresa un nuevo concepto de la libertad de enseñar. Se da un salto cualitativo, pasando de lo que se había mantenido hasta entonces como libertad administrativa a una interpretación más subjetiva y personal de la transmisión del pensamiento elaborado por uno mismo. Otro punto de vista es resaltar el derecho del que quiere aprender, que habría que conjugarlo con el del enseñante. En otro párrafo el ministro cree que la enseñanza particular podría tener un buen futuro, con más ventajas que la pública, para servir de guía en las orientaciones científicas. En cuanto a los textos, sólo especifica que la enseñanza se impartiría «con textos aprobados por el Gobierno».

La *Constitución de 1 de junio de 1869* es sin duda la más progresista del siglo XIX. Consta de 112 artículos y es también la que más espacio dedica a los derechos de los españoles. El Título 1, con sus 31 artículos va exponiendo y desgranando cada uno de ellos. En nuestro tema el 24 es definitivo, porque consagra la libertad de

«fundar y mantener establecimientos de instrucción o de educación, sin previa licencia, salvo la inspección de la autoridad competente por razones de higiene y moralidad».

Recoge, por tanto, el Proyecto de educación y suprime la intervención estatal en cuanto a condiciones para abrir un centro docente, tal como especificaban los Planes de 1845 y la Ley Moyano del 57. La inestabilidad política del Sexenio motivó la escasa vigencia de esta Constitución, pero su influencia en Planes educativos y Constituciones posteriores iba a ser grande.

La 1ª República, a pesar de su escasa duración, nos deja su pensamiento sobre la enseñanza a la que considera «base y fundamento del verdadero progreso». Así empieza el *Decreto de Chao*, ministro de Fomento en el gabinete de Figueras, el 2 de junio de 1873. Va orientado

³³ DSCC, 23-4-1869, p. 8084.

a la reordenación de los estudios universitarios. Se parte de la necesidad de la Ilustración «para alcanzar la virtud ciudadana que hace posible el nacimiento de una comunidad libre e igual». Es un lenguaje que enlaza con las fuentes del liberalismo gaditano³⁴.

El proyecto de Constitución de la República española, de 17 de julio de 1873, pretendía continuar la obra liberalizadora de la anterior. Ni que decir tiene que las preocupaciones de las Cortes en aquel momento estaban acaparadas por los problemas de orden interno, guerra carlista, cantonalista, problema de Cuba, etc. En materia educativa recoge las orientaciones defendidas por la Constitución del 69 Y las formula en el artículo 26 del Título II. Se refiere a la libertad de abrir centros docentes «sin previa licencia» y es réplica del artículo 24 de aquella. Pero el 4 de enero de 1874 el golpe de Estado de Pavía impidió que tal Proyecto llegara a ver la luz. Es preciso recordar «que la democracia española surgida de la Revolución de Septiembre, no pudo o no acertó a crear una identificación real de intereses entre las clases trabajadoras y el régimen democrático republicano»³⁵.

5. La monarquía restaurada

Nuevo gobierno provisional y la figura del general Serrano encarnando el poder. No deja de llamar la atención que este Gobierno, nacido de un golpe de Estado contra el régimen republicano, vaya a preocuparse de la enseñanza y mediante el *Decreto de 29 de julio de 1874* regule el ejercicio de la libertad de enseñanza conforme al espíritu de la Constitución del 69:

«Se faculta a los alumnos para aprender desde las primeras letras hasta las más sublimes teorías científicas en su propia casa, en establecimientos privados o en los que para bien de la sociedad sostiene la Administración pública... el Estado no sólo renuncia a dirigir los estudios libres, sino que se abstiene de toda inspección sobre los que se hacen en el hogar doméstico y la limita en los colegios particulares a lo concerniente a la moral y la higiene»³⁶.

³⁴ M. PUELLES BENÍTEZ, *Educación...*, p. 180.

³⁵ I. M.a JOVER y otros, *Historia de España*, dirigida por M. Tuñón de Lara, Barcelona, 1988, p. 281.

³⁶ *Historia de la educación...*, t. III, p. 47.

Un lenguaje de acuerdo con los más puros principios del ideario progresista, el cual había sido derrotado en el campo político. El Gobierno, que se mostraba tan liberal con los centros libres, se reservaba la dirección de los públicos dictando sus planes, programas y reglamentos, así como nombrando a sus profesores (art. 3). El decreto estaba firmado por el ministro de Fomento, *Eduardo Alonso y Colmenares*.

La provisionalidad política iba a terminar también con otro pronunciamiento, el de Martínez Campos en Sagunto, el 29 de diciembre de 1874, proclamando a Alfonso XII como rey. Tres son, en opinión de Jover, los artífices principales del nuevo régimen de la Restauración: por una parte, el «partido alfonsino», acaudillado por Cánovas del Castillo, antiguo unionista; en segundo lugar, el mundo de los negocios y de los grandes intereses económicos, y por fin, el ejército con su presencia en el pronunciamiento de Sagunto³⁷. Es conocido el desacuerdo de Cánovas con el artículo empleado por el general.

El nuevo sistema será fruto de una política de consenso y de integración de las diversas fuerzas políticas en la que puso su mayor empeño Cánovas, presidente del ministerio-regencia, y que tendrá su mayor exponente en la Constitución del 76.

Veamos dentro de este marco político el rumbo que toma la política educativa. Nos parece oportuno señalar aquí las corrientes de pensamiento que iban a librar una dura batalla precisamente en el terreno de la educación. Por una parte, la pervivencia de una corriente católica ultramontana, intransigente en muchos casos, y por otra, las recientes aportaciones de la filosofía krausista, que introducida en España por Sanz del Río, iba a configurar un nuevo estilo de profesor y una metodología innovadora. Por buscar el equilibrio de fuerzas, Cánovas encomienda a Orovio la cartera de Fomento. Representante del ala conservadora intransigente, no se comprende esta reincidencia en el nombramiento, porque ya había ocupado esa cartera en los últimos años de Isabel II, dando lugar a la «primera cuestión universitaria». El profesor Seco, analizando este nombramiento, comenta que «Cánovas mantuvo una pugna difícil con los representantes de la "Unión Católica", y si en los momentos iniciales del régimen autorizó la legislación de Orovio..., toda su actuación política posterior respondió a un criterio de transacción y convivencia»³⁸.

³⁷ J. M.a JOVER y otros, *Historia de España...*, p. 382.

³⁸ C. SECO SERRANO, «En torno a un centenario», *El País*, 9-9-1997.

El hecho es que el 26 de febrero de 1875 envía Orovio una *Circular a los rectores* que desencadenará la «segunda cuestión universitaria». Aludimos a ella por lo que entraña de cortapisa a la libertad de enseñar. Después de referirse en su exposición al desconcierto que habían producido los años revolucionarios, pasa al tono de mandato, ordenando a los rectores que «por ningún concepto» toleren que se explique en los establecimientos que de ellos dependan nada que «ataque directa o indirectamente a la Monarquía constitucional ni al régimen político»³⁹. Las reacciones al Decreto de Orovio no se hicieron esperar y son de sobra conocidas. Por considerarlas fuera de nuestro tema señalaremos solamente que el 12 de septiembre del año 75 Orovio era sustituido por Martín de Herrera, cuya estancia en este Ministerio fue muy transitoria. El 2 de diciembre pasaba a ocuparlo Francisco Queipo de Llano, conde de Toreno. Unos meses más tarde Giner de los Ríos fundaba la Institución Libre de Enseñanza, que iba a desarrollar un gran papel en los sistemas y métodos de enseñanza.

La Constitución de 30 de junio de 1876 es la culminación política del pensamiento de la Restauración y fruto de un acercamiento de posiciones y de consenso. La posibilidad del momento y la herencia recibida del período democrático estarán presentes en su contenido. Consta de 89 artículos y dedica los 17 del Título 1 a los derechos de los españoles. El 12 se refiere a la libertad de «fundar y sostener establecimientos de instrucción o de educación con arreglo a las leyes». Pero reserva al Estado la facultad de «expedir los títulos profesionales y establecer las condiciones de los que pretendan obtenerlos». Muchas cuestiones, y la que nos ocupa es una de ellas, las confía la Constitución a reglamentos y leyes posteriores, donde el legislador tiene más posibilidad de maniobra. El artículo anterior, el 11, está dedicado a la cuestión religiosa, muy unida en aquel momento a la educativa. Tiene influencia del artículo 21 de la del 69, pero el concepto de libertad de cultos que expresaba aquella es sustituido en la del 76 por la idea de tolerancia. Ambos conceptos, tolerancia religiosa y libertad de cátedra, fueron unos de los puntos más controvertidos en los debates parlamentarios. Según Puellas, los liberales de Sagasta se pronunciaron por la plena libertad de enseñanza; los conservadores de Cánovas la apoyaban pero con carácter restrictivo, y el grupo de la Unión Católica,

³⁹ *Historia de la educación...*, t. III, pp. 53-7.

personalizado en Pidal, la defendía pero se oponía al monopolio estatal en la colación de grados ⁴⁰.

Un intento del conde de Toreno de acometer un nuevo Plan de Instrucción Pública dentro del pensamiento integrador de la Constitución no llegó a cuajar. Pretendía conciliar la Ley Moyano, arquetipo del moderantismo, con los avances educativos que suponía el Decreto de 21 de octubre de 1868. El 3 de marzo de 1881, siendo ministro de Fomento el liberal Albareda, derogábase la Circular de Orovio y se restituía en sus puestos a los profesores expedientados.

Haremos una breve mención del *Decreto de 18 de agosto de 1885* «fijando las reglas a que han de someterse los establecimientos libres de enseñanza». Ocupaba la cartera de Fomento *Pidal y Mon*, miembro de la Unión Católica. La novedad es la creación del centro libre asimilado con el de la enseñanza oficial y las condiciones que debían de reunir para lograr tal clasificación. En el 86 el liberal Montero Ríos derogó el Plan de Pidal y Mon y restableció la legalidad de 1874.

Creado en 1900 el Ministerio de Instrucción Pública, lo regentó primero el conservador García Alix, siendo su segundo titular el liberal Romanones, que desplegó una gran actividad. En una Orden de 15 de enero de 1901 el ministro encarece a los rectores que vigilen el cumplimiento de la libertad de cátedra. Romanones se preocupó también de la organización de los institutos generales y técnicos (Real Decreto de 17 agosto de 1901) y de regular la «inspección de los establecimientos de enseñanza no oficial» (Real Decreto de 1 de julio de 1902) ⁴¹.

Como se ve, los temas de educación seguían estando presentes en el panorama político y lo estarán durante el primer cuarto del siglo XX, cuando ya la Constitución del 76 entraba en crisis y el país tenía sin resolver muchas cuestiones. Pero las grandes directrices de las leyes y planes educativos del XIX seguirán vigentes. Por otra parte, son muy interesante en estos primeros años del XX otros avances que se dan en el plano educativo y cultural, como la creación de la «Junta para ampliación de estudios e investigaciones científicas» (1907) y el «Instituto Escuela de segunda enseñanza» (1918).

La Dictadura de Primo de Rivera, que ocupó gran parte de la década de los veinte (1923-1930), dejó un *Anteproyecto de Constitución de la Monarquía española* de 1929. A juicio de Seco, «nunca contó con

⁴⁰ *Historia de la educación*, t. III, p. 20.

⁴¹ *Historia de la educación*, t. III, pp. 113-78.

el agrado ni con el apoyo del dictador y tampoco lo miraba con entusiasmo la mayor parte de sus ministros» 42. Aunque no fue ni discutido ni tuvo ninguna vigencia solamente lo mencionamos porque el artículo 26 especifica:

«todo español podrá, dentro de la Constitución y de las leyes, fundar y sostener establecimientos de instrucción y de educación».

Es decir, recoge, al menos en teoría, la idea de libertad en la fundación de centros de enseñanza que figuraba en anteriores Constituciones. Es una pequeña referencia a modo de «puente» con el siguiente texto constitucional.

6. La II República

Ésta vendrá de la mano de la II República, nacida de las elecciones municipales del 12 de abril de 1931, en las que triunfaron las candidaturas republicanas en la casi totalidad de las capitales de provincia. El 14 de abril, mientras la República era proclamada, Alfonso XIII salía de España camino del exilio. Las Cortes Constituyentes, con muy variada representación, serán las encargadas de elaborar la *Constitución de 9 de diciembre de 1931*. Esta clase política empezó muy tempranamente a plantear una reforma integral de la vida española, que sólo adquirió su definitivo perfil en el segundo Bienio en manos de Azaña 43.

Desde el punto de vista de la educación cierra el ciclo constitucional recogiendo una larga tradición que se había iniciado en 1812. Recoge la tradición liberal y las nuevas corrientes ideológicas, como la socialista 44.

El tema educativo en esta Constitución se halla muy relacionado con el religioso. Se requiere consolidar un proceso de secularización ya iniciado anteriormente y expresado aquí en el artículo 3: «El Estado español no tiene religión oficial.» Este tema acaparará gran parte de los debates parlamentarios. En el capítulo II del Título III, dedicado a la «Familia, Economía y Cultura», se ocupa de la educación desde

42 C. SECO SERRANO, *Alfonso XIII y la crisis de la Restauración*, Madrid, 1979, p.207.

43 J. TUSELL, *Historia de España, siglo XX*, Madrid, 1990, p. 327.

44 M. PUELLES BENÍTEZ, *Educación...*, p. 326.

distintos puntos de vista. Así el artículo 43 habla de las obligaciones de los padres:

«los padres están obligados a alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos. El Estado velará por el cumplimiento de estos deberes y se obliga subsidiariamente a su ejecución».

Por tanto, se reconoce que los educadores natos son los padres y el Estado pasa a un segundo plano.

El artículo 48 revela la mentalidad sobre la educación y es clave para entender el proyecto político en este tema:

«El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada.»

Continúa primando la consideración de las obligaciones del Estado más que los derechos que pudieran ostentar los ciudadanos a tales servicios. En este mismo artículo se recoge la vieja aspiración liberal de la enseñanza primaria «gratuita y obligatoria» sin las restricciones que introdujeron los planes moderados. De un modo contundente se afirma también «que la libertad de cátedra queda reconocida y garantizada». Es la culminación de un largo camino iniciado a mitad del siglo XIX.

Hay una nueva perspectiva social que no ha figurado en anteriores Constituciones y es la legislación que se compromete a dar la República para «facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza, a fin de que no se halle condicionado más que por la aptitud y la vocación». Plantea, pues, un acceso a los estudios independiente de la situación económica de la familia. En este mismo artículo 48 se especifica «que la enseñanza será laica» y «se reconoce a las Iglesias el derecho, sujeto a inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos». Al mismo tiempo que se concede este derecho se está reconociendo la libertad religiosa.

También hay otra cuestión que preocupa a los maestros, la de ser funcionarios públicos. En los debates parlamentarios son abundantes las peticiones que se formulan en este sentido

«se anunció que pasaría a la Comisión de Constitución, 346 exposiciones, telegramas y telefonemas dirigidos por maestros nacionales pidiendo que la

enseñanza conserve el carácter de función del Estado y que los maestros sean considerados funcionarios públicos»⁴⁵.

El citado artículo 48 recoge también esta petición afirmando que «los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos». A lo largo de los debates intervinieron diecinueve enmendantes, entre ellos Gil Robles, Royo Villanova y Llopis⁴⁶. Este último, director general de Primaria, publicaba unos meses después una Circular en la que puede verse lo que iba a ser la tolerancia religiosa en la II República⁴⁷.

Intentando hacer una pequeña síntesis de lo expuesto, consideraremos que el tema educativo es muy amplio que se puede contemplar desde varios puntos de vista y que, de una manera o de otra, ha constituido una preocupación de los gobiernos a lo largo de los siglos XIX y XX. La libertad de enseñanza, una parte del proceso educativo, ha sido interpretada de diversa manera según las épocas y es fruto siempre del marco político y de las ideologías dominantes en el momento. Desde el principio del constitucionalismo, se ha admitido la doble vía en la enseñanza, la pública y la privada. Partiendo del derecho a la elección de centro y maestro (Informe Quintana) hasta llegar a la libertad de cátedra (Constitución 1931), pasando por la potestad de fundar centros y de enseñar con más o menos exigencias (Plan Pidal, Ley Moyano), el camino recorrido ha sido largo. En las Constituciones aparece poco explicitado este derecho, hay que acudir a los Reglamentos y Planes que las complementan. En cuanto al «derecho a saber», se plantea siempre como obligación del Estado, que debe crear centros, más que como derecho del ciudadano. Los derechos humanos, como se plantea en la Introducción, han ido aumentando e incorporándose a los ya existentes por un proceso de concienciación de la sociedad y por las nuevas necesidades sociales que van surgiendo, y que son el gran acicate para nuevas conquistas en el orden de las libertades humanas. La lista sigue abierta y esperamos que se vayan reconociendo otros nuevos.

⁴⁵ DSee, 6-10-1931, p. 1428.

⁴⁶ E. FERNÁNDEZ y C. FORCADELL, «La educación...», p. 31.

⁴⁷ M. PUELLES BENÍTEZ, *Educación...*, p. 318.