

**ACERCA DEL DERECHO DE EDUCACIÓN EN ESPAÑA.
DE LAS CORTES DE CÁDIZ A LA SEGUNDA REPÚBLICA**

M^a Fuencisla Alcón Yustas

*Profesora Propia Agregada de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho, ICADE, Comillas, Madrid*

SUMARIO

- 1. De las Cortes de Cádiz a la primera república.*
- 2. De la restauración a la segunda república.*

M^º FUENCISLA ALCÓN YUSTAS

1. *De las Cortes de Cádiz a la primera república*

El ideario liberal de los Diputados gaditanos se tradujo en interés por la enseñanza y la educación. Por primera vez la instrucción pública constituía un asunto que concernía al Estado y un asunto en el que había acuerdo para calificarlo de prioritario. Sin embargo, la inestabilidad política que sufrió España desde 1814, y que afectó profundamente al desarrollo económico y cultural del país, repercutió gravemente en el sistema educativo español.

El liberalismo pretendía implantar un nuevo Estado cimentado en la soberanía de la nación, la afirmación de los derechos y libertades de los ciudadanos y la instauración de un Parlamento representativo. Un concepto de ciudadanía que exigía el reconocimiento del principio de igualdad y la inserción de la población en la vida política y cultural. La realización de este proyecto contaba, como recuerda Navarro, con un gran obstáculo: la ignorancia, debida sobre todo al analfabetismo¹. Heredero de la Ilustración, el liberalismo suponía que la respuesta a esta situación se encontraría en la promoción de la enseñanza y el conocimiento científico, las llaves del progreso.

Este es el sentido del Discurso Preliminar de la Constitución de 1812 obra de Agustín Argüelles. Tras declarar que "el Estado, no menos que de soldados que le defiendan, necesita de ciudadanos que ilustren a la nación y promuevan su felicidad con todo género de luces y conocimientos", Argüelles considera que "uno de los primeros cuidados que deben ocupar a los representantes de un pueblo grande y generoso es la educación pública"². La importancia de una educación que forme "hombres de bien y amantes de su patria" lo invita a promover que la dirección de las escuelas no caiga "en manos mercenarias", sino bajo el control del Gobierno y de las Cortes, por lo que propone la constitución de "una inspección suprema de instrucción pública que, con el nombre de dirección general de estudios, pueda promover el cultivo de las ciencias, o por mejor decir, de los conocimientos humanos en toda su extensión"³.

1. Los primeros datos conocidos sobre analfabetismo en España descubren que en 1842 sólo uno de cada diez españoles sabía leer y escribir: Navarro, R., *La escuela y el maestro en la España contemporánea*, Lleida, 1998, pág.16.

2. Se suele atribuir la autoría del Discurso a Argüelles, sin embargo Sánchez Agesta recuerda que el texto fue elaborado en el seno de la Comisión de Constitución de las Cortes, que nombró a los Diputados Argüelles y Espiga ponentes: "Introducción" en *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, Madrid, 1981, págs. 19-28.

3. La Dirección General de Estudios prevista por Argüelles fue constituida en 1812. A lo largo del siglo XIX continuó su labor, adoptando diversos nombres. En 1846 pasó a denominarse "Dirección

ACERCA DEL DERECHO DE EDUCACIÓN EN ESPAÑA.
DE LAS CORTES DE CÁDIZ A LA SEGUNDA REPÚBLICA

La educación pasa a considerarse materia que compete a los poderes públicos, destacando el novedoso papel que, en materia de educación, otorga el Discurso a las Cortes, consecuencia de los conceptos de soberanía nacional y de representación que, en España, estrenaban los Diputados: "El poderoso influjo que ésta (la instrucción pública) ha de tener en la felicidad futura de la nación, exige que las Cortes aprueben y vigilen los planes y estatutos de enseñanza en general, y todo lo que pertenezca a la erección y mejora de establecimientos científicos y artísticos". Asimismo, Argüelles defendió solemnemente en el Discurso la libertad de imprenta, como hizo también en otras disertaciones ante las Cortes: "Como nada contribuye más directamente a la ilustración y adelantamiento general de las naciones y a la conservación de la independencia, que la libertad de publicar todas las ideas y pensamientos que puedan ser útiles y beneficiosos a los súbditos de un Estado, la libertad de imprenta, verdadero vehículo de las luces, debe formar parte de la ley fundamental de la Monarquía, si los españoles desean sinceramente ser libres y dichosos".

Conforme a estas palabras de Argüelles, la Constitución gaditana de 19 de marzo de 1812 abordó en el Título IX "la Instrucción Pública". La extensión que el texto dedicaba a esta materia expresa nuevamente el entusiasmo liberal por la ejecución práctica de sus ideales educativos, de modo que junto a la obligatoriedad de la primera enseñanza, se establecían principios esenciales sobre ciudadanía, unidad e igualdad. Así, el artículo 366 preveía: "En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles". El artículo siguiente asegura la igualdad de la educación, "uniforme en todo el reino", estableciéndose además la obligatoriedad del estudio de "la Constitución política de la Monarquía en todas las Universidades y establecimientos literarios donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas".

Se otorga a las Cortes, en el artículo 370, la competencia para organizar la enseñanza y establecer los planes de estudio: "Las Cortes, por medio de planes y estatutos especiales, arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública". También se prevé, siguiendo las líneas diseñadas en el

General de Instrucción Pública o Sección de Instrucción Pública", dependiendo desde 1855 del Ministerio de Fomento: Díaz, J. *"Antecedentes, sedes y organización administrativa del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes"*, en *Cien años de educación en España*. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, (Álvarez Lázaro, P. Dir.), Madrid, 2000.

M^º FUENCISLA ALCÓN YUSTAS

Discurso, una Dirección General de Estudios "compuesta de personas de conocida instrucción a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del Gobierno la inspección de la enseñanza pública" (art. 369).

Entendido como parte de la instrucción pública, o como requisito para su existencia, el derecho a la libertad de imprenta se incluye en el Título IX: "Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes" (art. 371). De hecho, la ciudad de Cádiz fue la primera que se benefició de la esta libertad. Debido a su ambiente culto y a que recibió menor azote del enfrentamiento bélico que el resto del país, a pesar de que estuvo sitiada por las tropas francesas, pronto apuntó el discurso de una prensa libre⁴.

En 1813 las Cortes constituyeron una Comisión, presidida por Manuel José Quintana, que elaboró el "Informe para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de la instrucción pública". Conocido como "Informe Quintana", el texto está influido por el pensamiento de Condorcet, adalid de una idea del progreso basaba en los principios de igualdad, libertad y democracia, que se traducían en igualdad entre las naciones y entre los hombres, en igualdad de derechos para las mujeres y en educación para todos⁵. No obstante, Quintana limitó gravemente tan admirables aspiraciones, al proponer dos distintos tipos de enseñanza, la de los niños y la de las niñas: "Al contrario que la instrucción de los hombres, que conviene que sea pública, la de las mujeres debe ser privada y doméstica; que su enseñanza tiene más relaciones con la educación que con la instrucción propiamente dicha...".

El espíritu laico de la Ilustración que inspiraba los proyectos de Condorcet tampoco fue recogido por Quintana. Aunque el "siglo de las luces" abrió la puer-

4. Ramón Solís en *El Cádiz de las Cortes*, expone magistralmente el escenario cultural de la ciudad entre 1810 y 1813 (la sesión constitutiva de las Cortes fue el 24 de septiembre de 1810). Acerca de la libertad de prensa declara el autor que no es sino consecuencia de "la nueva concepción del Estado con una intervención popular en los destinos de la Nación...". Y sobre la importancia del periodismo en Cádiz afirma: "Cuando en 1810 nace el Conciso -paladín de la "prensa nueva"-, nace al mismo tiempo en España el cuarto poder. Desde ahora en adelante, el anterior concepto de periodismo sería pura arqueología": Barcelona, 1978, págs. 437 y 438.

5. Marie-Jean-Antoine-Nicolas Caritat, marqués de Condorcet, (1743-1794), defendió la idea de un cambio social mediante la reforma de la educación. Perseguido durante el período jacobino por sus posturas liberales, opuestas al pensamiento revolucionario radical, fue condenado a muerte: Cfr. Condorcet *"Informe y proyecto de decreto sobre la organización general de la instrucción pública presentados a la Asamblea Nacional en nombre del Comité Instrucción Pública, los días 20 y 21 de abril de 1792"*, en Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos, Madrid, 2001, págs. 281 y ss.

ACERCA DEL DERECHO DE EDUCACIÓN EN ESPAÑA.
DE LAS CORTES DE CÁDIZ A LA SEGUNDA REPÚBLICA

ta al concepto de secularización y el liberalismo se movió en los ámbitos teóricos de la secularización de la enseñanza, en España se mantuvo la influencia real de la Iglesia católica en la sociedad⁶. Así, aunque la laicidad se vincula a la libertad religiosa, tanto de conciencia como de cultos, el "Informe Quintana" se mantenía fiel al contenido de la Constitución de 1812⁷. Por ello, además de una instrucción básica "leer con sentido, escribir con claridad y buena ortografía, poseer y practicar las reglas elementales de aritmética..." y el conocimiento de "los principales derechos y obligaciones como ciudadano", Quintana propugnaba una enseñanza dirigida a "imbuir el espíritu en las máximas de religión y en las máximas primeras de la buena moral y buena crianza".

El Informe Quintana inspiró el Dictamen y proyecto de Decreto "sobre el arreglo general de la enseñanza pública", que pretendía establecer escuelas en todos los municipios en los que hubiera al menos cien casas "abiertas", previéndose además escuelas para niñas, pero sin obligatoriedad de asistencia. El proyecto no se realizó debido a la falta de presupuesto. Comenta Navarro que es la primera vez que esta "cantinela" detiene un proyecto de educación, lo que lamentablemente va a repetirse "en perpetuo ostinatio, durante doscientos años"⁸.

Estos proyectos se abandonaron tras la vuelta a España de Fernando VII que, mediante el Real Decreto de 4 de mayo de 1814 declaró la Constitución y los decretos de las Cortes "nulos y de ningún valor ni efecto, ni ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás tales actos...". Durante seis años no se prestó atención alguna a la educación, y se ignoró la labor realizada por las Cortes de Cádiz. Hubo que esperar al pronunciamiento de Riego de 1º de abril de 1820, que proclamó la vigencia de la Constitución de 1812, para que las Cortes volvieran a reunirse y retomasen el interés por la educación.

En 1821 la Comisión de Instrucción Pública reconocía el lastimoso cuadro de la primera enseñanza en España, que "arranca lágrimas a cualquiera que ame con

6. Siguiendo a Manuel de Puelles Benítez, la secularización constituye un proyecto general y complejo que incluye "secularización no sólo de bienes eclesiásticos, sino también de funciones hasta entonces monopolizadas por la Iglesia - entre ellas la enseñanza -, secularización no sólo de la vida política, con la consiguiente desconfesionalidad del Estado y separación entre Iglesia y Estado, sino secularización de la sociedad - matrimonio, beneficencia, cementerio civil, etc.": *"Secularización y Enseñanza en España (1874-1917)"*, en *España entre dos siglos (1875-1931), VII Coloquio de Historia Contemporánea en España*, (Tuñón de Lara, M. Dir.) , Madrid, 1991, pág. 193.

7. Los Diputados de Cádiz negaron la libertad religiosa: "La religión de la nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra" (art. 12 de la Constitución).

8. Navarro, R., op.cit., pág.19.

M^º FUENCISLA ALCÓN YUSTAS

sinceridad el bien de su Patria". Apremiadas las Cortes con tan grave panorama, aprueban el Reglamento de Instrucción Pública, mediante Decreto de 28 de junio de 1821⁹. El mayor problema para su aplicación procedía de la falta de fondos para la creación de las escuelas, lo que movió a las Cortes a ordenar que los maestros recibieran alguna cantidad de aquellos padres que tuvieran medios suficientes para costear la educación de sus hijos, previendo también el cobro de matrículas y de otros actos escolares: títulos, grados y certificados. Es decir, las Cortes crearon las tasas académicas.

La entrada en España de los "Cien Mil Hijos de San Luís", al mando del Duque de Angulema repuso a Fernando VII en el poder y volvieron los años de represión, que en esta ocasión alcanzó no sólo a Diputados, comerciantes, abogados y artistas, sino también a los maestros¹⁰. Se derogó el Reglamento de 1821 y se inició una política educativa centrada en la Universidad, relegando la enseñanza básica. El objetivo consistía en eliminar el pensamiento liberal de los centros universitarios, instrumentado a través del Plan Literario de Estudios y Arreglo General de las Universidades del Reino, que se promulgó el 14 de octubre de 1824, obra de Francisco Tadeo de Calomarde. Esta disposición reguló minuciosamente todo lo concerniente a libros de texto, horarios, matriculación y régimen de profesorado y alumnos, acabando con la reciente y precaria autonomía universitaria. Los rectores pasaron a ser elegidos por el Rey "a consulta del Consejo Real, entre los tres sujetos propuestos por el claustro" (art. 230). La terna debería formarse por "siete individuos compromisarios" elegidos a suerte entre los miembros del claustro. La designación de rector debía recaer en "hombres de edad proveya y profesores acreditados por su talento, prudencia y doctrina" (art. 231)¹¹.

9. El primer constitucionalismo defendió una rígida división de poderes, de modo que se atribuía al Parlamento las facultades de normación, tanto legislativa como reglamentaria. La Constitución de Cádiz así lo establece en los 26 apartados del artículo 131, que corresponden a 26 funciones de las Cortes. La vigésima segunda afirma la competencia de las Cortes para: "Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía y aprobar el que se forme para la educación del príncipe de Asturias".

10. Al pronunciamiento de Riego habían seguido otros movimientos similares en Portugal e Italia, lo que impulsó la reunión de las potencias en Troupeau, donde afirmaron el derecho de intervenir en los asuntos internos de aquellos Estados que hubieran sufrido alteraciones revolucionarias del régimen "legítimo". En 1822 el Congreso de Verona confió a Francia la misión de intervenir en España para librar a Fernando VII de las Cortes y de la influencia liberal: Cfr. Artola, M., *La burguesía revolucionaria*, Madrid, 1974, pág. 49.

11. Puelles se pregunta a qué se refiere el texto cuando se refiere a "doctrina", y encuentra muy significativo el artículo 240 del propio Reglamento que declara: (el rector) "oír a oír o hará que comisionados de su confianza oigan, las explicaciones de los maestros, calando sobre la pureza de las doctrinas religiosas y monárquicas": Cfr. Puelles, M., "Introducción", en *Historia de la Educación en España. Textos y Documentos*. Vol. 2. *De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1868*, Madrid, 1979, pág. 20.

ACERCA DEL DERECHO DE EDUCACIÓN EN ESPAÑA.
DE LAS CORTES DE CÁDIZ A LA SEGUNDA REPÚBLICA

El 16 de febrero de 1825 se aprobó el Plan y Reglamento de Estudios de Primeras Letras del Reino, complementado por la Real Cédula de 16 de enero de 1826 que aprobaba el Reglamento General de Escuelas de Latinidad y Colegios de Humanidades. Aunque, en opinión de Álvarez de Morales, en estas normas se aprecia cierta influencia del espíritu ilustrado que inspiró el Informe Quintana, especialmente en lo que se refiere a la creación y organización de las escuelas, el contenido ideológico tendía al centralismo y al clericalismo absolutista¹².

A la muerte de Fernando VII, en septiembre de 1833, accedió al trono su hija Isabel II de tres años de edad, ejerciendo la Regencia su madre María Cristina. La causa del pretendiente a la Corona, el infante Carlos María Isidro, encontró seguidores en el absolutismo fernandino, lo que obligó a María Cristina a apoyarse en los liberales. Pronto cayó Cea Bermúdez, Presidente del Consejo de Ministros, dejando paso al candidato de la Reina, Francisco Martínez de la Rosa, antiguo Diputado de Cádiz, que se había exiliado a Francia en 1814. La estancia en el país vecino atenuó los "excesos" liberales de Martínez de la Rosa, pues conoció la ideología liberal francesa del momento, esto es, el liberalismo doctrinario, que en España recibió el nombre de liberalismo moderado o moderantismo. Su ideario repudiaba el concepto de soberanía nacional, afirmando la existencia de dos cabezas visibles de soberanía, el Rey y las Cortes y regulando los derechos y libertades de los ciudadanos para evitar un ejercicio abusivo. Los moderados, protagonistas de los Gobiernos del reinado de Isabel II, consolidaron el centralismo y un concepto utilitarista de la política, frente a los conceptos generales y abstractos del liberalismo progresista.

Los principios de este "nuevo" liberalismo se plasmaron, en materia de educación, en el Plan General de Instrucción Pública de 4 de agosto de 1836¹³. El Plan, de la mano del Duque de Rivas, tuvo una importancia limitada, pues prácticamente no se aplicó, pero parte de sus principios y, sobre todo, de las normas relativas a los Planes de enseñanza y ordenación administrativa de la educación, influyeron en toda la política educativa de los siguientes Gobiernos moderados del reinado de Isabel II. El Plan abandonaba el principio de gratuidad de la enseñanza defendido por el liberalismo gaditano, dejándolo circunscrito a la ense-

12. Álvarez de Morales, A., *Génesis de la Universidad Española Contemporánea*, Madrid, 1972, pág. 72.

13. Expone José Martínez de Pisón, la pobreza de las declaraciones de derechos, y sobre todo el silencio sobre el derecho a la educación, de las Constituciones vigentes durante el reinado de Isabel II: *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza*, Madrid, 2003, págs. 83 y 84.

M^º FUENCISLA ALCÓN YUSTAS

ñanza primaria que "es la única que conviene generalizar (...) pasando más allá, todos los conocimientos se van haciendo cada vez menos necesarios a la generalidad de los ciudadanos, y circunscribiéndose a ciertas y determinadas clases; y aquí es donde conviene limitar el principio de la enseñanza gratuita (...). Fuera de esto, conviene dificultar la entrada en ciertas carreras que se han extendido demasiado entre nosotros con perjuicio de otras más usuales y necesarias. Tendremos menos teólogos, menos juriconsultos, menos médicos; pero habrá más labradores, más artesanos, que con provecho suyo y de la patria trabajen en dar impulso a cuanto constituye la civilización material de las naciones"¹⁴.

Tras el motín de la Granja, que se produjo una semana después de la aprobación del Plan General de Instrucción Pública, la vuelta a la Constitución de 1812 y la elaboración del texto constitucional de 1837, las Cortes asumieron nuevamente las atribuciones en materia de enseñanza¹⁵. El 21 de julio de 1838 aprobaron, mediante Ley, el Plan de Instrucción Primaria. La instrucción primaria quedaba dividida en elemental y superior, pudiendo ser la primera "completa" o "incompleta" en función de las materias que se impartieran. Se centraliza "la dirección y gobierno de las Escuelas primarias", que quedaba encargada "al Gobierno de S.M" a través del "Ministerio de la Gobernación de la Península". A estos efectos la Ley creaba, en cada provincia, una Comisión de Instrucción Primaria, presidida por el Jefe Político y compuesta además por "un individuo de la Diputación provincial nombrado por ella, de un eclesiástico condecorado elegido por el diocesano, y de otras dos personas ilustradas, nombradas por el Jefe Político a propuesta de la Diputación". Los cargos eran honoríficos y no remunerados, (art. 28 de la Ley). No obstante, la centralización no se extendía a la financiación de las escuelas, función de los Ayuntamientos, que debían también nombrar a los maestros, con la aprobación del Jefe Político oída la Comisión provincial.

En cuanto a la gratuidad de la enseñanza, el Plan de Instrucción Primaria establecía, en el artículo 18, que los niños pobres serían admitidos gratuitamente a la escuela primaria elemental, oído previamente el maestro. Sin embargo, para el acceso a la escuela primaria superior se preveían importantes restriccio-

14. Vid. Gil de Zárate, A., "Escrito del Duque de Rivas justificando el abandono de la gratuidad universal de la enseñanza", en *De la Instrucción Pública en España*, Madrid, 1855, pág.165.

15. La Constitución de 1837 suele calificarse de progresista, pero realmente fue un texto moderado, con ciertas concesiones a las alas "conservadoras" de los liberales progresistas. Por ello, señala Torres del Moral, que con la Constitución de 1837 lo moderados pudieron gobernar cómodamente: *Constitucionalismo histórico español*, Madrid, 1998, pág. 81.

ACERCA DEL DERECHO DE EDUCACIÓN EN ESPAÑA.
DE LAS CORTES DE CÁDIZ A LA SEGUNDA REPÚBLICA

nes a la gratuidad, ya que se reduce ésta a un número de plazas "que no excederá nunca de la décima parte de los niños contribuyentes que asistieran a la escuela superior". La ley incidía también en la enseñanza moral y religiosa, por lo que, en opinión de Puelles, "sin llegar a los extremos de los Planes de Colomarde, bien puede decirse que el liberalismo moderado avanzaba a pasos agigantados hacia un acuerdo con la Iglesia en materia de educación"¹⁶.

El 23 de mayo de 1845 se aprueba una Constitución que responde fielmente al ideario moderado. Formalmente se trataba de una reforma de la Constitución de 1837, aunque es tradicional considerarlo texto independiente. Los constituyentes de 1837 habían proclamado, en el artículo 11, la obligación de la Nación de "mantener el culto y los ministros de la Religión Católica que profesan los españoles", mientras que el texto de 1845, en el mismo artículo, afirmaba que "la religión de la Nación española es la Católica, Apostólica, Romana", y además obligaba al Estado a mantener el culto y sus ministros". En 1851, en pleno auge del moderantismo, se firma el Concordato con la Iglesia, que incide en el confesionalismo del Estado, al excluir otra religión que no fuera la católica. Este Concordato, vigente hasta 1931, prevé una importante intervención de la Iglesia en la enseñanza y obliga al Estado a mantener al clero secular, a la vez que concede validez al hecho consumado de la desamortización, que había sido iniciada por las Cortes de Cádiz a través de su labor legislativa, y continuada por Juan Álvarez Méndez, conocido por Mendizábal, que fue nombrado Ministro de Hacienda en 1835.

El 17 de julio de 1857 aprueban las Cortes una Ley de Bases que habilita al Gobierno a dictar una Ley de Instrucción Pública. Dicha Ley, que se dictó el 9 de septiembre del mismo año y conocida como "Ley Moyano", fija la escolaridad obligatoria entre los seis y los nueve años, aunque la enseñanza gratuita se mantiene circunscrita a la primera enseñanza, para los alumnos de marcada necesidad económica¹⁷. Las sanciones en caso de incumplimiento del deber de escolarizar a los hijos se fijaban en multa de dos a veinte reales. No obstante se eximía de la obligatoriedad de asistir a la escuela a los niños que "en sus casas o en establecimiento particular" les proporcionasen la misma ins-

16. Puelles, M., "Introducción", en *Historia de la Educación en España*, Textos y Documentos. Vol. 2. *De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1868*, Madrid, 1979, pág. 27.

17. Claudio Moyano (1809-1890), fue catedrático de Derecho Civil y de Economía política. Desempeñó numerosos cargos en la Universidad y la política. Ministro de Fomento en 1853 con el Gabinete de Lersundi, en 1856 con el de Narváez y en 1864 con Arrazola. Autor material de la Ley de Instrucción Pública dictada al amparo de la habilitación concedida al Gobierno mediante la Ley de Bases de 17 de julio de 1857.

M^º FUENCISLA ALCÓN YUSTAS

trucción que en las escuelas (art. 7). Con mayor rigidez que en la legislación anterior, la Ley regulaba los requisitos para la obtención de los títulos de maestro de primera enseñanza elemental, primera enseñanza superior y profesor de Escuela normal.

La Ley "Moyano" permitía también los "establecimientos privados" que tuvieran autorización oficial. Los colegios privados debían impartir los mismos programas que los centros públicos, y se comprobaba la suficiencia de los conocimientos de los alumnos mediante un examen anual en los Institutos a los que estuvieran incorporados sus colegios. No obstante, la Iglesia mantenía parte del status anterior, puesto que artículo 153 de la Ley permitía al Gobierno autorizar Escuelas y Colegios de primera y segunda enseñanza a los Institutos religiosos legalmente establecidos en España, dispensando a "sus Jefes y profesores" del título y de la fianza exigidos con carácter general para los centros privados seculares. Las prerrogativas concedidas a la Iglesia se aprecian también en los contenidos del Título IV de la Ley, "De la Inspección", que advierte del derecho de la jerarquía eclesiástica a velar "sobre la pureza de la fe y de las costumbres, y sobre la educación religiosa de la juventud...", pudiendo el prelado diocesano advertir al Gobierno cuando los libros de texto o las explicaciones de los profesores sean perjudiciales a la buena educación religiosa..." (arts. 295 y 296). Preceptos consecuentes con lo establecido en el Concordato Iglesia- Estado firmado en 1851, que aseguraba la formación religiosa en las escuelas.

La Ley "Moyano" estuvo vigente hasta la Segunda República, puesto que faltó en el país el sosiego necesario para que las leyes y proyectos de ley posteriores llegaran a aplicarse o fueran aprobados. La Ley de Instrucción Primaria de 2 de junio de 1868 disfrutó de una breve vigencia, puesto que constituyó uno de los últimos documentos firmados por Isabel II antes del destierro. Las novedades de mayor interés de esta Ley es que rebajaba la edad en la que los niños debían iniciar la enseñanza primaria, de seis a cinco años, equiparando la enseñanza de niños y niñas, aunque éstas deberían, además, aprender labores. En los municipios de menos de quinientos habitantes se encomienda la enseñanza al párroco, al que se le pagaría cien escudos de sobresueldo por esta labor. Se suprimían las Escuelas Normales, quedando en manos de un Tribunal provincial otorgar los títulos de maestro. Por otra parte, se considera la doctrina cristiana como "la base de la instrucción primaria" (art. 17) y los libros de lectura de las escuelas se someten a "la censura especial de los eclesiásticos que formen parte de la Junta Superior de Instrucción Pública (art. 29); miembros de la jerarquía eclesiástica forman parte de la Junta Superior de Instrucción primaria, así como de

ACERCA DEL DERECHO DE EDUCACIÓN EN ESPAÑA.
DE LAS CORTES DE CÁDIZ A LA SEGUNDA REPÚBLICA

las Juntas provinciales y locales (arts. 57, 60 y 72). Es decir, se mantenía el control eclesiástico de la educación, aunque la reducción de la edad exigida para iniciar los estudios y el avance en la igualdad entre las enseñanzas impartidas a los niños y las niñas, parecían augurar nuevos tiempos.

En 1866 se hace patente en España el descontento con la política de la Reina que se apoya sistemáticamente en el partido moderado, dejando a los liberales progresistas fuera del sistema. Además, a la izquierda de los progresistas habían surgido movimientos republicanos de corte socialista y federalista, inspirados en corrientes centroeuropeas, vinculadas en ciertos sectores al pensamiento anarquista. El régimen está agotado, y los dirigentes revolucionarios se reúnen en agosto de 1866 en Ostende, acordando acabar con la dinastía y después convocar elecciones constituyentes mediante sufragio universal. Reunidos en Bruselas, un año más tarde, se ultimaron los preparativos para la insurrección, a la que se unió la Unión Liberal de O' Donnell tras su muerte en 1867. El general aspiraba a establecer cambios en el sistema, pero no hubiera sido desleal a la Reina. El golpe definitivo lo dio el almirante Prim, en septiembre de 1868, cuando la corte veraneaba en San Sebastián. Las tropas fieles a Isabel II fueron derrotadas en Córdoba y la Reina huyó a Francia el 30 de septiembre.

Durante los primeros días del mes de octubre, la Revolución se institucionaliza mediante la formación en Madrid del Gobierno provisional del general Serrano, que se apresura a reconocer los derechos y libertades de los ciudadanos, entre ellos la libertad religiosa, de enseñanza y de imprenta, y los derechos de reunión y asociación. En materia de educación fue Manuel Ruiz Zorrilla, Ministro de Fomento, quien firmó el Decreto de 14 de octubre de 1868 que derogaba la Ley de Instrucción Pública de 2 de junio. El Decreto restablece provisionalmente, la legislación anterior siempre que sus normas no fueran contrarias al contenido del propio Decreto, que declaraba el derecho de todos los españoles a la creación de centros de enseñanza y a dirigir escuelas sin necesidad de título ni autorización previa. Se suprimen las prerrogativas concedidas a las "sociedades religiosas" en materia de educación, se restablecen las Escuelas Normales y se garantiza a los maestros el derecho a utilizar los métodos didácticos que estimen más convenientes. Los maestros son nombrados por los Ayuntamientos, de los que reciben el sueldo. Por último, el Decreto requiere al Gobierno para que presente a las Cortes un proyecto de ley de primera enseñanza¹⁸.

18. *Gaceta de Madrid*, 15 de octubre de 1868.

M^º FUENCISLA ALCÓN YUSTAS

La Constitución de 1869 introdujo preceptos relativos a la educación, de acuerdo con los principios inspiradores de la revolución. Se constitucionaliza la libertad de expresión (art. 22) y la libertad de enseñanza (art. 24)¹⁹. También se reconoció la libertad de cultos, aunque la nación quedaba obligada a "mantener el culto y los ministros de la religión católica" (art. 21). Se planteaba nuevamente la secularización de la enseñanza y se cuestionaban los privilegios de las órdenes religiosas en materia de educación. Para la realización de estos cambios, se contaba con la iniciativa privada, puesto que el Decreto de octubre de 1868, afirmaba que "...la enseñanza primaria es libre. Todos los españoles podrán ejercerla, y establecer y dirigir escuelas sin necesidad de título ni autorización previa". Declaración que llevaba a extremos turbadores la libertad de enseñanza. El hecho de que cualquier ciudadano pudiera instituir un centro educativo, sin titulación ni autorización previa invita a un comentario, como el de Millán "una posición que de ser llevada a la práctica, hubiera introducido el caos en cualquier organización educativa"²⁰.

Los protagonistas de la revolución llegaron a pronosticar un futuro en el que la acción del Estado en materia de educación no sería necesaria, pues quedaría totalmente en manos privadas: "Llegará un tiempo en que, como ha sucedido, en la industria, la competencia entre los que enseñan se limite a los particulares, desapareciendo la enseñanza oficial. Así lo aconseja el estudio de los móviles de la actividad humana, y así será porque no puede ser menos que ser. Es propio del Estado hacer que se respete el derecho de todos, no encargarse de trabajos que los individuos pueden desempeñar con mejor extensión y eficacia. La suspensión de la enseñanza pública es, por consiguiente, el ideal al que debemos aproximarnos..."²¹.

El ingenuo liberalismo de Ruiz Zorrilla queda expresado claramente en las palabras anteriores, recogidas en el Decreto de 14 de octubre, que no aporta soluciones a la cuestión de cómo se sufragaría la enseñanza general y obligatoria en un sistema educativo integrado exclusivamente por centros privados. Tal vez confiaba demasiado en el impulso que al desarrollo de la educación podrían proporcionar ciertas entidades: "La libertad de enseñanza, proclamada ya por el Gobierno Provisional, pero no realizada todavía en sus últimas consecuencias,

19. La Constitución sólo preveía el control de la educación, mediante "la inspección de la autoridad competente por razones de higiene y moralidad" (art.24).

20. Millán, F., *La Revolución Laica. De la Institución Libre de Enseñanza a la Escuela de la República*, Valencia, 1983, pág. 157.

21. Decreto por el que se dictan las normas de apertura del próximo curso académico: *Gaceta de Madrid*, 22 de octubre de 1868.

ACERCA DEL DERECHO DE EDUCACIÓN EN ESPAÑA.
DE LAS CORTES DE CÁDIZ A LA SEGUNDA REPÚBLICA

obliga, como todas las libertades, a la iniciativa individual, y la de las Diputaciones y Municipios, a mayores esfuerzos y más constantes trabajos para que el país recoja los beneficios de la conquista²². Para Delgado esta postura de Ruiz Zorrilla constituye expresión del deseo de "sacudirse de encima el sambenito de centralistas, esgrimido, con razón, por los enemigos del liberalismo, en la etapa anterior"²³.

Soluciones románticas a los problemas que aquejaban a la sociedad española. La falta de instrucción y el modelo de enseñanza que padecían los españoles, causas del atraso y la ignorancia, exigían un cambio en la educación, que no debería estar en manos de la Iglesia, ni en las del Gobierno. Los hombres de la "septembrina" confiaban en la iniciativa privada y en el principio de libre competencia para garantizar una educación libre y eficaz. En todo caso, la breve vigencia de la Constitución de 1868 y la inestabilidad política del país, tras la proclamación de la República, en febrero de 1873, obstruyeron la aplicación de cualquier medida tendente a mejorar la educación de los españoles.

2. De la restauración a la segunda república.

Tras los golpes de Estado de los generales Pavía y Martínez Campos, la Restauración canovista mantuvo la libertad de enseñanza, a la vez que acababa con los intentos de secularización y con la libertad de cátedra. En la parte dogmática de la Constitución de 1876, se reconocían los derechos y las libertades de los ciudadanos con cierta generosidad, aunque con excesivas remisiones a una futura articulación legal. El artículo 12 trataba asuntos relacionados con la educación: "Cada cual es libre de ejercer su profesión y de aprenderla como mejor le parezca. Todo español podrá fundar y sostener establecimientos de instrucción o de educación con arreglo a las leyes. Al Estado corresponde expedir los títulos profesionales y establecer las condiciones a los que pretendan obtenerlos, y la forma en que han de probar su aptitud. Una ley especial determinará los deberes de los profesores y las reglas a que ha de someterse la enseñanza en los establecimientos de instrucción pública costeados por el Estado, las provincias o los pueblos".

Se constitucionalizaba también la tolerancia religiosa en una fórmula compleja, pero que permitía a los padres no católicos solicitar que sus hijos no reci-

22. Circular a los Gobernadores Civiles de 31 de octubre de 1868.

23. Delgado, B., "*La septembrina y la Institución Libre de Enseñanza*", en *Estudios sobre la secularización docente en España*, (Vergara Ciordia J. Coord.), Madrid, 1997, pág. 99.

M^ª FUENCISLA ALCÓN YUSTAS

bieran enseñanza religiosa en las escuelas, y que profesores no católicos pudieran ejercer su profesión libremente²⁴. En Sevilla, la Iglesia Reformada que se había instaurado bajo las libertades reconocidas en 1868, mantuvo abierta sus escuelas. Pero, sobre todo, la Institución Libre de Enseñanza, considerada, como comenta Carr, "un nido de herejes" pudo continuar pacíficamente su enseñanza²⁵.

Lo cierto es que los avatares que sufrió la educación, desde el inicio del reinado de Isabel II, no habían renovado unas constantes que mantenían inalterables los cimientos de la educación en España. En opinión de Navarro fueron cuatro los factores, arraigados en la tradición educativa española, que tuvieron el efecto de propiciar el desarrollo de escuelas alternativas, enfrentadas a la oficialidad de la enseñanza. En primer lugar la confesionalidad religiosa, cuando Revolución francesa ya había puesto "sobre el tapete la cuestión de la libertad religiosa para alumnos y profesores"; en segundo lugar, el monolingüismo, "en un Estado plurinacional y plurilingüe"; tercero, "arcaísmo de métodos y fines", ya que el aprendizaje memorístico presidía las clases y brillaba por su ausencia la reflexión y la crítica; por último, un "sistema educativo al servicio de la clase económica dominante..."²⁶.

Las escuelas alternativas trabajaron con vocación de renovar la enseñanza y transformar la sociedad, aunque los cambios políticos en el país dificultaron un desarrollo sosegado de sus métodos y objetivos. De estas escuelas señalamos tres, de naturaleza e ideología muy distinta, que convivieron con la Restauración, aunque sus ideales y experiencias pedagógicas se fraguaron con anterioridad. La primera con un peso intelectual y una influencia en la sociedad muy superior a las otras dos, fue la Institución Libre de Enseñanza (ILE). Fue fundada en octubre de 1876 por Francisco Giner de los Ríos, al que se unieron otros catedráticos, como Azcárate y Salmerón, que habían sido separados de la Universidad por defender la libertad de cátedra.

Giner de los Ríos, alma de la ILE, había sido discípulo de Julián Sanz del Río, filósofo y jurista español, estudioso en Heidelberg de la filosofía idealista alemana y, concretamente, de la doctrina de Friedrich Krausse. La huella de

24. El artículo 11 del texto constitucional afirmaba: "La Religión católica, apostólica, romana, es la del Estado. La Nación se obliga á mantener el culto y sus ministros. Nadie será molestado en el territorio español por sus opiniones religiosas, ni por el ejercicio de su respectivo culto, salvo el respeto debido á la moral cristiana. No se permitirán, sin embargo, otras ceremonias ni manifestaciones públicas que las de la Religión del Estado".

25. Carr, R., op.cit., pág. 340.

26. Navarro, R., op.cit., págs. 181 y 182.

ACERCA DEL DERECHO DE EDUCACIÓN EN ESPAÑA.
DE LAS CORTES DE CÁDIZ A LA SEGUNDA REPÚBLICA

Krausse en los seguidores de Sanz del Río, que defendía una escuela laica y la libertad de conciencia y de cátedra, los obligó a mantenerse al margen de las enseñanzas oficiales. Las primeras actividades de la Institución, orientadas hacia la enseñanza universitaria, no tuvieron el éxito esperado, por lo que optaron por la educación primaria y secundaria²⁷.

En opinión de Molero Pintado, "desde una perspectiva práctica" la creación de la ILE representó "por un lado, un esfuerzo por sustraer de la esfera del Estado una pequeña parcela docente para iniciar desde ella una acción de cambio", también "sirvió para canalizar en ese momento la disidencia intelectual ante determinados medios políticos de la Restauración"²⁸. En torno a la ILE se formaron otros centros en Madrid, como la Residencia de Estudiantes creada en 1910 que reunió a notables intelectuales, y el Instituto-Escuela, constituido en 1918 con el fin de formar a docentes en nuevos métodos pedagógicos. En el resto de España se constituyeron también establecimientos docentes de la misma tendencia intelectual y pedagógica. En Bilbao en 1881, en Sabadell en 1882 y en 1914 en Barcelona. En 1915 Manuel Bartolomé Cossío sucedió a Giner al frente de la Institución²⁹.

Las otras dos escuelas alternativas a la enseñanza oficial, que destacamos, fueron la Escuela Moderna y las Escuelas del "Ave-María". La Escuela Moderna fue fundada en Barcelona, por Francesc Ferrer Guardia, "uno de nuestros educadores más conocidos internacionalmente y cuya obra sigue despertando polémica en la actualidad"³⁰. Político y pedagogo, Ferrer se exilió a París, debido a su participación en el pronunciamiento de Santa Coloma de Farnés en 1886. En Francia estudió Pedagogía laica y racionalista. Al volver a España creó la Escuela Moderna con el fin de impartir una enseñanza fundamentada en la coeducación y la libertad del individuo. Ferrer pretendía educar entendiendo el estudio no como una actividad separada del mundo laboral, sino integrada en él. Por

27. La ILE constituyó una empresa de carácter privado, financiada mediante la suscripción de acciones nominales, donaciones y las matriculas de los alumnos. El fondo así formado estaba destinado a la remuneración del profesorado, los materiales de enseñanza y las mejoras exigidas para el mantenimiento de la Institución, sólo en caso de que estuvieran cubiertos todos estos capítulos los socios repartirían las cantidades sobrantes: Jiménez-Landi Martínez, A., *Breve Historia de la Institución Libre de Enseñanza*, Madrid, 1981, págs. 83 y 84.

28. Molero Pintado, A., *La Institución Libre de Enseñanza. Un proyecto de reforma, pedagógica*, Madrid, 2000, pág. 65.

29. La labor de la ILE se prolongó durante la Segunda República, época en la que el Institut-Escola de Cataluña dependió oficialmente de la Generalidad

30. González Agábito, J., "Francisco Ferrer y Guardia", en *Historia de la Educación en España*. Autores. Textos y documentos (Negrín Fajardo, O., Dir.), Madrid, 2004, pág. 295.

M^º FUENCISLA ALCÓN YUSTAS

ello, los alumnos de la Escuela Moderna visitaban con frecuencia las fábricas textiles de Sabadell y otros centros de trabajo. La Escuela Moderna se extendió en España, especialmente en Cataluña, donde los ideales revolucionarios, próximos a los principios del anarquismo obrero e intelectual de las asociaciones catalanas de izquierda, favorecieron el desarrollo de la institución, que dos meses después de su fundación ya había triplicado el alumnado³¹. Los principios de la Escuela Moderna tuvieron también una importante influencia y difusión en Europa central e Hispanoamérica. Ferrer fue elegido presidente del Comité de la Liga Internacional para la Educación Racional de la Infancia, organismo de promoción de las dinámicas educativas inspiradas en la Escuela Moderna³².

La primera Escuela del Ave-María fue fundada en Granada por Andrés Manjón en 1889. Jurista, pedagogo y sacerdote, se sintió atraído por el espíritu de la ILE, aunque difería abiertamente del laicismo que propugnaba la Institución y de su desdén hacia la tradición histórica y patriótica española. Manjón deseaba modificar los métodos tradicionales, sin renunciar a los principios de la religión y de la moral. En las Escuelas del Ave-María introdujo métodos pedagógicos innovadores, persiguiendo el ideal de difundir una enseñanza de calidad a todos los niños sin exclusión. Una enseñanza integral que incluyera el aspecto intelectual, físico, social y moral de la persona. Manjón consideraba que la educación moral era la respuesta a la corrupción y los escándalos de la política. Durante la vida del fundador se abrieron unas cuatrocientas Escuelas del Ave-María no sólo en España sino en otros países de Europa e Hispanoamérica³³.

Estas experiencias educativas utilizaron publicaciones periódicas como órganos de difusión y propaganda de sus ideas y objetivos. La Institución Libre de Enseñanza comenzó a publicar su "Boletín" unos meses después de su fundación. Pronto se convirtió en una revista prestigiosa por la calidad de sus colaboraciones y su carácter independiente y multidisciplinar. En 1936 el "Boletín" dejó de publicarse y no se volvió a editar en España hasta que, en 1987, la revista inició lo que se ha denominado la "segunda época".

La Escuela Moderna tuvo también un "Boletín" en el que Ferrer deseaba difundir no sólo su obra pedagógica, sino la ideología revolucionaria y anar-

31. Pérez Galán, M., *La enseñanza en la Segunda República Española*, Madrid, 1975, pág. 29.

32. La Escuela Moderna fue clausurada en 1906 debido a la "doctrina" que enseñaba. En 1909 Ferrer fue acusado de inspirador de los sucesos de la Semana Trágica y condenado a muerte.

33. Vid. Ávila Fernández, A., "*Andrés Manjón y Manjón*", en *Historia de la Educación en España*. Autores. Textos y documentos, op.cit., págs. 283-288.

ACERCA DEL DERECHO DE EDUCACIÓN EN ESPAÑA.
DE LAS CORTES DE CÁDIZ A LA SEGUNDA REPÚBLICA

quista que profesaba. También fue iniciativa de Ferrer la Revista "La Escuela Renovada" cuyo objeto consistía en dar "extensión internacional a la Escuela Moderna de Barcelona". El primer número se publicó en Bruselas en 1908.

En cuanto a las Escuelas del Ave-Maria, no editaron, en realidad, una revista, sino unas "Memorias" de las Escuelas y unas "Hojas" en la que Manjón pretendía divulgar la actividad de los centros que erigía, además de obtener financiación para su obra³⁴.

Una cultura de cambio social se estaba extendiendo en España, y no sólo en ámbitos privados, externos a la enseñanza oficial. La crisis del sistema ideado por Canovas fuerza una política de reforma, afianzándose la idea del regeneracionismo, una renovación de la vida pública que incluía la formación del ciudadano en los principios de una convivencia libre y pacífica. La idea consistía en "europeizar" a España con el fin de modernizarla, a lo que aspiraban intelectuales como Costa u Ortega. El mismo sentido se advierte en el pensamiento de Cossío, Picabea o Giner. Incluso desde el Gobierno, liberales y conservadores, hablaban de "regeneracionismo", entendido como un proceso de cambio de la política y la sociedad española, empezando por la educación³⁵.

En opinión de Puelles: "A diferencia de los liberales, los conservadores se caracterizaron principalmente por colocar la defensa del orden social en primerísimo lugar, de tal modo que la protección de los intereses eclesiásticos, coadyuvantes a tal fin, ocupó un lugar importante en su ideario político. Ello explica la posición del partido conservador a favor de la enseñanza obligatoria de la religión en las escuelas, su tolerancia respecto a la falta de titulación académica en el profesorado religioso, el fomento de la enseñanza privada -predominantemente confesional-, la promoción de la libertad de enseñanza como libertad de creación de centros docentes, etc. (...) Los liberales, a principios de siglo, tenían prácticamente cumplido su programa político -libertad de asociación, jurado popular,

34. Lázaro Lorente, L. M., *Prensa Racionalista y Educación en España (1901-1932)*, Valencia, 1995, págs. 24 y ss.

35. Debería hablarse de "regeneracionismos" puesto que se trataba de un concepto interpretado de distintas formas. Así lo expresa Carr: "Al principiar el siglo, la regeneración era un tema acerca del que todos escribían ensayos, desde el cardenal-arzobispo de Valladolid hasta Blasco Ibáñez el novelista republicano, desde profesores a poetas, desde los herederos de la tradición serena de Jovellanos hasta los charlatanes políticos, desde los nacionalistas catalanes hasta los patriotas castellanos (...) Todos fueron regeneradores a su modo": Carr, op.cit., pág. 452. *Acerca de la influencia del concepto de regeneración en la modernización de la enseñanza*: Fernández Soria, J. M., *Estado y Educación en la España Contemporánea*, Madrid, 2002, págs. 66-72. También, *sobre el Regeneracionismo pedagógico y social en la España de 1898*: Capitán Díaz, A., *Breve Historia de la educación en España*, Madrid, 2002, págs. 302-308.

M^º FUENCISLA ALCÓN YUSTAS

sufrago universal-. De ahí que la regeneración nacional se ligue ahora con la plena secularización de la sociedad española. De ahí sus primeros pasos de lo que se ha llamado el "giro anticlerical" que, en educación, pugnó por dignificar la enseñanza pública en detrimento de la pujante enseñanza confesional"³⁶.

En todo caso, la modernización intelectual y social del país pasaba necesariamente por la renovación de la educación. La Ley "Moyano" de 1857 no se cumplía ni en lo que se refiere a la obligatoriedad de la enseñanza, ni a las condiciones y mobiliario de las escuelas. Los maestros estaban mal pagados y carecían de viviendas adecuadas. La situación empeoraba significativamente en el mundo rural, donde la penuria en la que se impartía la enseñanza solía ser mayor que en las ciudades, debido a que correspondía a los Ayuntamientos el pago de los haberes del maestro y el mantenimiento de la escuela³⁷.

Entre las primeras medidas de reforma de la enseñanza, movidas por las ideas regeneracionistas, encontramos el Real Decreto de 23 de septiembre de 1898 dictado, y desarrollado un año después mediante numerosas disposiciones. Fue aprobado por el Gobierno Sagasta que asumió el poder tras el asesinato de Canovas, en agosto de 1897. El Decreto modificaba un obsoleto Certificado de Aptitud, que acreditaba para ejercer de maestro, y creaba en Madrid varias Escuelas Normales, exigiendo que en las demás provincias existiese, al menos, una Escuela Normal elemental y una escuela práctica que debía ser graduada, esto es, contar con varias clases que reuniera a los alumnos por edades. Esta última exigencia ponía de manifiesto la importancia que el ideal de la escuela graduada tuvo para la modernización de la enseñanza. La implantación de la escuela graduada consistía en sustituir la escuela con un maestro que impartía clase en un aula a alumnos de diferentes edades y conocimientos, por un colegio en el que los niños se agruparan por edades, con un maestro para cada aula. Este avance constituyó una verdadera revolución educativa. Así lo expresa Viñao "la introducción, difusión y consolidación de la escuela graduada fue la renovación o cambio organizativo más importante experimentado por la enseñanza primaria en el siglo XX"³⁸.

36. Puelles Benítez, M., "Cien años de política educativa en España", en *La educación en España del Siglo XX. Primer centenario de la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*, págs. 22 y 23.

37. "En 1885 una estadística oficial afirma que hay en España veintinueve mil escuelas; es decir, a fines de siglo, tras varias décadas de existencia de la Ley (Moyano) debería haber seis mil más. Más de nueve mil distritos municipales carecen de las escuelas necesarias; la mitad de ellos de menos de 500 habitantes y de otra mitad de 500 a dos mil": Navarro, R., *op.cit.*, pág. 146.

38. Viñao Frago, A., "La Escuela graduada: una nueva organización escolar y pedagógica", en *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*, (Dir. Álvarez Lázaro, P.), Madrid, 2000.

ACERCA DEL DERECHO DE EDUCACIÓN EN ESPAÑA.
DE LAS CORTES DE CÁDIZ A LA SEGUNDA REPÚBLICA

Fue también la atención prestada a la "regeneración" de la educación lo que decide la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, mediante Real Decreto de 18 de abril de 1900, siendo Jefe del Gabinete el conservador Francisco Silvela³⁹. Se trata de una decisión trascendente, que comprometía al Estado en el desarrollo de una política educativa. En la práctica comienza una era en la que la figura del maestro, aunque sigue siendo prioritaria para desarrollar una enseñanza de calidad, no es la única protagonista, como lo había sido hasta entonces. En opinión de Escolano dos factores entraron en la escena del mundo educativo español: la propia existencia del Ministerio, que representó un aumento de la normativa sobre enseñanza, y la aparición de ámbitos académicos en los que surgen "expertos" en educación cuyos criterios han de tenerse en cuenta⁴⁰.

El primer titular del Ministerio, Antonio García Alix, destacó por su espíritu reformista y el interés por comprometer al Estado en los problemas de la enseñanza. El Real Decreto de 21 de julio de 1900, aprobado durante su mandato, dictaba "reglas para pago del personal y el material de las escuelas públicas de instrucción primaria". El objeto consistía en dignificar la figura del maestro y afrontar su penosa situación profesional y personal. En este sentido, como recuerda Del Pozo Andrés, el Decreto de 21 de julio "constituyó el primer paso en el largo camino para convertir a los maestros en funcionarios del Estado"⁴¹.

Al conservador García Alix lo sustituyó, en marzo de 1901, Álvaro de Figueroa y Torres, conde de Romanones, liberal, que mantuvo la línea seguida por su antecesor en el cargo, consolidando los logros obtenidos. Bajo la gestión de Romanones se incorporaron los haberes de los maestros a los presupuestos del Estado, primero mediante el Decreto de 16 de octubre de 1901, y después mediante la Ley de 17 de diciembre del mismo año. El Ministro defendió en el Congreso que dignificar la figura del maestro es esencial para la mejora de la enseñanza en España. Y, había que trabajar, no sólo para dotarlos de un salario

39. Francisco Silvela (1843- 1905) fue, entre otros cargos, Ministro de Gobernación y de Gracia y Justicia. Presidente del Consejo de Ministros decide dividir el Ministerio de Fomento en dos Departamentos, uno de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, y otro de Instrucción Pública y Bellas Artes.

40. Escolano Benito, A., *"La cultura de la Escuela en España en el entorno de 1900"*, en *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*, op.cit.

41. Del Pozo Andrés, M^a M., *La educación en la España del siglo XX. Primer centenario de la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, (Catálogo exposición Biblioteca Nacional, septiembre-octubre, 2001)*, Madrid, 2001, ficha núm. 26, pág. 59.

M^º FUENCISLA ALCÓN YUSTAS

que los permitiera desempeñar con decoro su función educativa, sino que había que invertir en su formación y trabajar por un reconocimiento social. En 1911 Romanones presentó en el Congreso una Memoria en la que denunciaba las carencias de la enseñanza en España, especialmente la falta de medios para afrontarlas. En fin, pasos importantes para la creación de unas condiciones de trabajo satisfactorias, aunque no fueran aún comparables con el estatuto del que gozaban los maestros en otros países europeos⁴².

La proclamación de la República, tras los resultados de las elecciones del 12 de abril de 1931 y la salida de España de Alfonso XIII, cambiaron nuevamente la orientación de la política educativa española. Entre las primeras medidas tomadas por la República sobre educación, destacan las normas relativas al bilingüismo y la instauración del laicismo en la escuela⁴³. Dictado a los pocos días de que el Gobierno provisional asumiese el poder, el Decreto de bilingüismo de 29 de abril de 1931, estaba directamente dedicado a la utilización indistinta del catalán o el castellano en Cataluña. El criterio pedagógico que esgrimía el propio Decreto, era la conveniencia de que la educación, sobre todo en la enseñanza primaria, fuera en "la lengua materna", invocando a Bélgica como "el ejemplo más categórico de la aplicación de este principio", donde en "un Estado perfectamente unido existen dos zonas geográficas y lingüísticas definidas: la flamenca y la francesa. La lengua materna se ha elevado en ellas a la categoría de lengua vehicular, sin abandonar ni olvidar la otra lengua, que se ha cultivado y enseñado con toda intensidad". Por ello, el Decreto exigía, en el artículo 2: "En las escuelas maternas y de párvulos de Cataluña la enseñanza se dará exclusivamente en lengua materna, catalana o castellana". Asimismo, el artículo 3 afirmaba que la lengua materna sería también la que se utilizaría para las escuelas primarias, aunque, en todo caso, el Decreto garantizaba el conocimiento del castellano a todos los alumnos: "... se les enseñará a los alumnos catalanes, a partir de los ocho años, el conocimiento y práctica de la lengua española, a fin de conseguir la hablen y escriban con toda corrección". El Decreto se aplicó sólo en Cataluña, aunque el "artículo adicional" preveía que, una vez justificada en otros territorios, la misma necesidad que en Cataluña y mediante solicitud al

42. La vocación estatal de mejorar la enseñanza se aprecia, también, en los cambios que se establecieron en la construcción de escuelas. Hasta 1920 era competencia de los Ayuntamientos, que recibían subvenciones del Estado, a partir de esta fecha se crea, dependiendo del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, la Oficina Técnica de Construcciones Escolares.

43. Marcelino Domingo Sanjuán (1884-1939) fue Diputado independiente en 1914, fundando en 1929 el Partido Radical-Socialista. El 16 de abril de 1931 fue nombrado Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes del Gobierno provisional de la recién proclamada República. Se unió en 1933 a Azaña constituyendo Izquierda Republicana.

ACERCA DEL DERECHO DE EDUCACIÓN EN ESPAÑA.
DE LAS CORTES DE CÁDIZ A LA SEGUNDA REPÚBLICA

Gobierno, éste resolvería "aplicando el espíritu de los artículos anteriores, en armonía con la difusión y circunstancias del idioma respectivo".

Por otra parte, el Decreto de 6 de mayo de 1931, predicó la libertad religiosa, estableciendo que "la instrucción religiosa no será obligatoria en las Escuelas primarias, ni en ninguno de los centros dependientes de este Ministerio" (art.1º). No obstante se aseguraba a los padres que lo desearan, que sus hijos recibieran dicha enseñanza "en la misma forma que hasta la fecha". La libertad de conciencia alcanzaba también a los maestros, de modo que podían declarar su deseo de no impartir enseñanza religiosa que, en este supuesto quedaba confiada "a los sacerdotes que voluntariamente y gratuitamente quieran encargarse de ellas en horas fijadas, de acuerdo con el maestro" (art. 3)".

En estas medidas se introduce un concepto, presente en la ideología que inspiró la República, pero que no llegó a plasmarse plenamente en normas específicas: la escuela única. El ideal perseguido consistía en establecer una escuela unificada, sin distinción alguna por sexo, nacimiento, riqueza, ideología o religión, lo que conducía a una enseñanza igual para todos, a la coeducación y al laicismo. Su más destacado defensor en España fue el pedagogo Lorenzo Luzuriaga, que en 1918 Luzuriaga redactó las "Bases para un programa de instrucción pública", presentado en el XI Congreso Ordinario del Partido Socialista en Madrid, celebrado entre el 23 de noviembre y el 2 de diciembre del mismo año. Fue aprobado como programa mínimo en materia de educación del partido. En 1922 Luzuriaga fundó la Revista de Pedagogía⁴⁴.

El laicismo provocó importantes enfrentamientos en las Cortes constituyentes, surgidas de las elecciones de 28 de junio. Durante los días 8 y siguientes de octubre de 1931, los Diputados protagonizaron tormentosos debates que enlazaron el derecho a la educación a las ideas sobre familia y religión. El discurso de Azaña, del día 13, constituye referencia obligada sobre la voluntad de la izquierda republicana de secularizar la enseñanza y constituir un Estado aconfesional, especialmente por la conocida frase: "España ha dejado de ser católica"⁴⁵.

44. Lorenzo Luzuriaga, pedagogo y discípulo de la ILE, vinculado al Partido Socialista, publicó en 1915 *La enseñanza primaria en España*, en 1922 *La Escuela Unificada*, en 1931 *La Escuela Única* y en 1946 *La Escuela nueva pública*, entre otras numerosas obras.: Cfr. Porto Ucha, A., "Bases para un programa de instrucción pública del PSOE", en *Historia de la Educación en España*. Autores. Textos y documentos, cit., págs. 545-550.

45. Los principios básicos de la Constitución de 1931 pueden resumirse como hace Torres del Moral, aunque el propio autor reconoce el riesgo que encierra toda síntesis excesiva: "democracia, liberalismo político, regionalismo, laicismo y economía mixta", op.cit., pág. 176.

M^º FUENCISLA ALCÓN YUSTAS

La redacción definitiva del artículo 3 de la Constitución mantuvo, en cuanto al contenido, el proyecto que se debatía, y que constitucionalizaba un Estado laico: "El Estado español no tiene religión oficial". El Título III del Texto clasificaba los derechos de los ciudadanos bajo dos rúbricas: los individuales y políticos, garantizados en el Capítulo I (arts. del 25 al 42), y en los que se aprecia el influjo de la Constitución de 1869, y los relativos a la "familia, economía y cultura" en el Capítulo II del mismo Título (arts. del 43 al 50), que reúne normas de distinta naturaleza, por lo que Pérez Serrano considerara que dicho Capítulo II "engloba temas tan dispares entre sí, que sólo por exclusión del Capítulo anterior pueden aparecer unidos"⁴⁶.

El artículo 26 separaba a la Iglesia del Estado, quedando aquella sometida al régimen general sobre asociaciones. Se disolvían las órdenes religiosas de obligatorio voto de obediencia, que afectaba concretamente a la Compañía de Jesús, confiscando sus posesiones⁴⁷. Las demás órdenes religiosas quedaban sometidas a "una ley especial votada por esta Cortes Constituyentes", legislación que debería ajustarse a unas bases dispuestas en el mismo artículo 26. Estas bases preveían también la disolución de las órdenes religiosas que "por sus actividades constituyan un peligro para la seguridad del Estado". Se suprimen las prerrogativas de la Iglesia, que queda sometida "a todas las leyes tributarias del país". Además, el Estado dejó de pagar haberes al clero: "El Estado, las regiones, las provincias y los municipios, no mantendrán, favorecerán, ni auxiliarán económicamente a las Iglesias, asociaciones o instituciones religiosas". El artículo 27 proclamaba la libertad conciencia y el derecho a practicar libremente cualquier religión, "salvo el respeto debido a las exigencias de la moral pública". No obstante, sólo se garantiza el ejercicio privado del culto, ya que "las manifestaciones públicas de culto habrán de ser, en cada caso, autorizadas por el Gobierno". Los cementerios quedaban "sometidos exclusivamente a la jurisdicción civil"⁴⁸.

En el modelo de educación que pretende implantar la República destaca el contenido del artículo 46: "El servicio de la cultura es atribución esencial del

46. Pérez Serrano, N., *La Constitución española (9 de diciembre de 1931: antecedentes, texto y comentarios*, Madrid, 1932, pág. 184.

47. El Decreto de disolución de la Compañía de Jesús es de 23 de enero de 1932. Las protestas por esta medida fueron numerosas. Pío XI expresó públicamente su consternación y su dolor, el nuncio Monseñor Tedeschini, presentó una protesta formal al Gobierno, y hubo incluso manifestaciones en contra del Decreto de disolución.

48. En opinión de Tomás y Valiente, un tema especialmente conflictivo y no bien resuelto en la Constitución fue el religioso, y ello no porque el artículo 3 declarase que el Estado español no tiene religión oficial, sino por el agresivo contenido de los artículos 26 y 27: *Manual de Historia del Derecho Español*, Madrid, 1987, pág. 461.

ACERCA DEL DERECHO DE EDUCACIÓN EN ESPAÑA.
DE LAS CORTES DE CÁDIZ A LA SEGUNDA REPÚBLICA

Estado y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de escuela unificada. La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria. Los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. La libertad de cátedra queda reconocida y garantizada. La República legislará en el sentido de facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza, a fin de que no se halle condicionada más que por la aptitud y la vocación. La enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de solidaridad humana. Se reconoce a las Iglesias el derecho, sujeto a la inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos". La laicidad de la escuela, un ideal perseguido por ilustrados y liberales de generaciones anteriores, quedaba garantizada en la Constitución republicana.

Los siguientes artículos del texto constitucional conciernen también al derecho de educación. El artículo 49 otorga al Estado la competencia exclusiva de expedir "títulos académicos y profesionales", así como la de establecer "las pruebas y requisitos necesarios para obtenerlos aun en los casos en que los certificados de estudios procedan de centros de enseñanza de las regiones autónomas". Asimismo, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 50, el Estado "ejercerá la suprema inspección en todo el territorio nacional para asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo y en los dos anteriores." También "el Estado atenderá a la expansión cultural de España estableciendo delegaciones y centros de estudios y de enseñanza en el extranjero y preferentemente en los países hispanoamericanos".

Las competencias de educación son, por tanto, de naturaleza estatal y, a pesar de que la Constitución prevé un "Estado integral compatible con la autonomía de los municipios y las regiones" (art.1º), las atribuciones a las regiones autónomas en materia de enseñanza resultan muy limitadas, pues, su margen de actuación queda exclusivamente referido a la organización "de la enseñanza en sus lenguas respectivas, de acuerdo con las facultades que se concedan en sus Estatutos" (art. 50). Asimismo, se establece la obligatoriedad de estudiar el castellano, lengua que "se usará también como instrumento de enseñanza en todos los Centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas. El Estado podrá mantener o crear en ellas instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República" (art. 50). Por último, la Constitución reenvía a una ley de Cortes la regulación de la Instrucción Pública, la determinación "de la edad escolar para cada grado, la duración de

M^º FUENCISLA ALCÓN YUSTAS

los períodos de escolaridad, el contenido de los planes pedagógicos y las condiciones en que se podrá autorizar la enseñanza en los establecimientos privados" (art. 49)⁴⁹.

Desde el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, su titular, Fernando de los Ríos, impulsó la creación de escuelas y la reforma del Magisterio⁵⁰. Lo animaba el empeño de la izquierda por modernizar la educación, y la esperanza de muchos maestros en las mejoras previstas, en contra se alzaba la crisis económica mundial que afectó también a España, y que se traducía en que el aumento del presupuesto dedicado a la construcción de escuelas no alcanzaba el ritmo deseado desde el Ministerio. Al fin la Ley de 16 de septiembre de 1932 concedió un empréstito de cuatrocientos millones de pesetas para edificios escolares, cantidad de la que se debía disponer a lo largo de ocho años⁵¹. Y, para que la calidad de la construcción fuera adecuada a su destino, se dicta el Decreto de 7 de junio de 1933 que fija las condiciones que ha de reunir el edificio, y cuyo preámbulo afirma que "la escuela es fundamentalmente el revestimiento arquitectónico de una idea"⁵².

El 2 de junio de 1933 se aprueba la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas, "en ejecución de los artículos 26 y 27 de la Constitución" según afirmaba el artículo 1º de la propia Ley, permitía a las iglesias "fundar y dirigir establecimientos destinados a la enseñanza de sus respectivas doctrinas y a la formación de sus ministros". A la vez que se impedía a las órdenes y congregaciones religiosas dedicarse al ejercicio de la enseñanza (art. 20). Es decir, la labor de las iglesias en educación quedaba prohibida, excepto para la enseñanza de la

49. En 1933 aparece por primera vez en un texto constitucional, una mención expresa a la infancia. El artículo 41, dedicado a la familia, dispone la obligación de los padres de educar a sus hijos y asegura que la "infancia y la maternidad estarán bajo la protección del Estado."

50. Fernando de los Ríos (1879-1949), catedrático de Derecho Político y dirigente del Partido Socialista, que había ostentado con anterioridad la cartera de Justicia, fue Ministro de Instrucción Pública entre 1931 y 1933.

51. La magnitud del empréstito hay que relacionarla con el total del presupuesto del Estado del mismo año que era de 4.541.200 millones de pesetas. Se calculaba, además que los Ayuntamientos dedicarían alrededor de 200 millones al mismo fin: Vid. Pérez Galán, M., *La Enseñanza en la Segunda República Española*, Madrid, 1977, págs. 104-115.

52. El Gobierno republicano tuvo éxito en muchas de las medidas tomadas sobre educación, la cuestión es que la educación formaba parte de un programa de actuación más ambicioso, materializado en intentos que, en opinión de Capitán Díaz, "...no solucionaron, en realidad los graves problemas, seculares, que el pueblo demandaba; quedaron en iluminarias pedagógicas y golpes de efecto: el poder capitalista continuaba como siempre y el pueblo siguió con la misma penuria económica y cultural, aunque la instrucción pública progresara como objeto prioritario del gobierno republicano.": *Breve historia de la educación en España*, op.cit., pág. 339.

ACERCA DEL DERECHO DE EDUCACIÓN EN ESPAÑA.
DE LAS CORTES DE CÁDIZ A LA SEGUNDA REPÚBLICA

doctrina y la formación de los ministros de su confesión. El control del sometimiento de las iglesias a estas disposiciones quedaba encargado a la Inspección del Estado, incluso, el temor a que la Iglesia adoctrinara a los españoles en contra de la República, llevó al legislador a establecer una vigilancia sobre los centros de enseñanza de la religión: "La inspección del Estado garantizará que dentro de los mismos no se enseñen doctrinas atentatorias a la seguridad de la República" (art.20).

La Ley de 2 de junio preveía también un plazo para la clausura de los centros de enseñanza religiosos, que eran mayoría en España: "el ejercicio de la Enseñanza por las Órdenes y Congregaciones religiosas cesará en 1º de octubre próximo para toda clase de enseñanzas, excepto la primaria, que terminará en 31 de diciembre inmediato. El Gobierno adoptará las medidas necesarias para la sustitución de unas y otras enseñanzas en el plazo indicado" (art. 31 b). Sin embargo, en la práctica, la enseñanza continuó siendo esencialmente católica, pues los plazos establecidos en la Ley de Congregaciones y Confesiones sólo se cumplieron parcialmente, cuestión que levantó también agrias polémicas en las Cortes, especialmente tras las elecciones de 19 de noviembre de 1934, que dieron la victoria a la CEDA. Al Gobierno constituido tras este resultado electoral le reprochó la oposición, en los debates de junio de 1934, desatender la sustitución de la enseñanza en colegios religiosos por centros laicos. Además, en las Cortes la izquierda mantenía una postura común sobre los conceptos de secularización, laicidad y generalidad, sin embargo había criterios opuestos en lo que se refiere a la libertad de enseñanza. Los socialistas propugnaban una enseñanza estatal fuerte, con el subsiguiente debilitamiento de la enseñanza privada, mientras que los anarquistas deseaban mantener sus propias escuelas, como la experiencia de la Escuela Moderna de Ferrer i Guardia, en competencia con otras instituciones incluso de distinto signo⁵³.

Tras la victoria del Frente Popular, el Gobierno presidido por Manuel Azaña llamó nuevamente a Marcelino Domingo para dirigir el Ministerio de Instrucción Pública, y volver a retomar los ideales educativos de los primeros años de la República. Pero el levantamiento militar contra la República frenó la aplicación de cualquier medida. La vigencia de la Constitución de 1931, quedó en suspenso terminada la guerra civil, produciéndose la ruptura del régimen constitucional.

53. Pérez Galán, M., *La enseñanza en la Segunda República española*, op.cit., pág. 30.