

El derecho humano a la educación. Su fundamentación e incorporación a la política educativa española de 1812 a 1931

Fernando Vicente Jara
Universidad de Murcia

Fecha de aceptación de originales: Diciembre de 2000

RESUMEN: El derecho a la educación adquiere su más profunda significación cuando se estudia en el marco más amplio de los derechos humanos y a la luz del derecho natural.

En este sentido el estudio aquí presentado parte de una reflexión antropológica fundamentante de la educación como derecho natural, imprescriptible, con la doble valencia de derecho y deber, con su manifestación progresiva e histórica, siempre en defensa de la dignidad humana. Y desde este planteamiento el estudio se adentra en la integración del derecho a la educación en la política educativa española, que, partiendo de las primeras declaraciones sobre los Derechos del Hombre y del Ciudadano, será incorporado al constitucionalismo español y su desarrollo normativo configurando de forma progresiva e histórica nuestro sistema de instrucción pública nacional.

ABSTRACT: The right to the education acquires its most proof meaning when it is studied in the fullest side of the Human Rights and under the light of the Natural Laus.

In this sense the investigation which is showed; it started with an anthropological reflexion based in the Education as Natural Laus, imprescriptible, with the double valence of the Right and Duty, with its progresive and historical demonstration, always in denfence of the Human Dignity. And, since this point of view the investigation proofs in the integration of the Roght to the Education in the Spanish Political Educative, which, barn in the first declatations about Humans Rights, it will be incorporated to the Spanish constitutionalism and its normative development, shaping in a progresive and historical way our syten in public national instruction.

PALABRAS CLAVE: Derechos humanos, derecho a la educación, libertad de enseñanza, política educativa, historia de la educación.

KEY WORDS: Human Rights, Right to the education, Freedom of teaching, Educative politics, History of education.

INTRODUCCIÓN

El fundamento jurídico del derecho a la educación descansa en la idea de justicia, individual y socialmente considerada, en el sentido de reconocer, proteger y proporcionar a cada individuo o a cada grupo respectivamente, aquello que le corresponde o se considera como suyo, aquello que le confiere el ámbito de sus derechos y sus deberes. Y siendo característica esencial de la educación el ser un proceso humano, en cuanto pone en relación o influencia a seres humanos para el perfeccionamiento de las facultades humanas, es decir, un proceso de humanización planificado y llevado a la práctica por los propios humanos en un determinado contexto social, el estudio de su fundamento jurídico en el doble sentido de derecho a educar como de ser educado habrá que incluirlo en el marco más amplio de los derechos humanos, siendo el derecho natural, como indica Sacristán Gómez “el encargado de dar razón suficiente quizás del más arduo problema sobre los derechos del hombre: su naturaleza y sentido”¹.

1. EDUCACIÓN Y DERECHO NATURAL

El derecho a recibir educación, a ser educado o educarse, nace de la relación dialéctica entre la posibilidad y necesidad de la educación para la construcción humana. El hombre es un organismo biopsíquico cuya complejidad e indeterminación hace posible y necesario el concurso de estímulos e influencias medioambientales que, en interacción recíproca con el componente biogenético, irán produciendo nuevas formas de conducta o incorporación de aprendizajes necesarios para la vida y que relacionan estrechamente al hombre con el contexto sociocultural en el que se desenvuelve dentro de unas concretas coordenadas de historicidad espacio-temporal.

La educación se convierte así en un proceso de individualización por el cual cada uno va desarrollando las capacidades inscritas en su código genético, desarrollo natural progresivo y sistemático de todas las facultades, que diría Pestalozzi; a la vez que en un proceso de socialización, como dirían los sociólogos; a través del cual el hombre se integra o se convierte en miembro de una sociedad organizada por la asimilación de un sistema de conocimientos, costumbres, normas, símbolos, ritos, lenguajes y demás bienes culturales por los que esa sociedad se rige y que constituyen un verdadero patrimonio social necesario para la vida colectiva o de grupo. De modo que la educación, que se inicia en el alborar de la vida y continúa a lo largo de nuestra existencia, es concebida, en

1 SACRISTÁN GÓMEZ, D.: “La educación como derecho”, en VARIOS: *Filosofía de la Educación hoy*, Dykinson, Madrid, 1990, p. 577.

palabras de Faure, “como un proceso de crecimiento del ser humano, de su realización como individuo y miembro de numerosos grupos sociales².

Esa capacidad o posibilidad de realización, crecimiento y construcción humana, conocida desde Herbart con el término de educabilidad supone pues, la categoría humana que constituye al hombre en sujeto de educación³. Es decir, una característica antropológica o condición humana, en la que hay que ver, no tanto una disposición a la pura receptividad de las influencias exteriores que puedan emanar de la diversidad de agentes y circunstancias educativas, sino también y principalmente, una capacidad dinámica o potencia operativa por la que el hombre toma parte activa en su propia formación. Y así es entendido al definirla como “la disposición, la ductibilidad o la plasticidad individual para recibir influencias y para elaborar sobre ellas nuevas estructuras espirituales”, en palabras de Nassif⁴, o estructuras personales, como afirma Escámez, y que partiendo de una base biológica y psicológica debe apuntar a cubrir todos los aspectos que explican el desarrollo total del hombre⁵.

El hombre aparece así como un ser naturalmente programado para el aprendizaje, y que se ve con la necesidad de ir buscando las respuestas adecuadas que vayan orientando y dando sentido a su vida en un continuo “aprender a ser”. Pues como ya indicara Zubiri, la característica del hombre en el mundo consiste en estar situado frente a las cosas y no sólo sumido en ellas, de modo que “el más elemental de los actos específicamente humanos interpone, entre las cosas y la acción, un proyecto”⁶, siendo precisamente esta situación la que le permitirá y exigirá al mismo tiempo ir proyectando y realizándose en libertad y responsabilidad a lo largo y ancho de su existencia. En la misma línea argumental Escámez destaca el carácter procesual, dinámico, histórico y prospectivo de la construcción humana al afirmar que “el hombre no es un ser en reposo sino en proceso, que hace cosas y se hace con ellas y que, por tanto, es histórico, mutable según el contexto en el que está. Vive en el presente y orientado al futuro, por lo que la vida humana es riesgo y posibilidad”⁷.

La compleja unidad de estructura tridimensional, biológica, psicológica y socio-cultural en que el hombre es y se manifiesta, se convierte pues, por un lado, en fundamento posibilista de la educación; por otro, le lanza a relacionarse con todo aquello que le circunda como necesidad para su propio acabamiento y permanente construcción;

2 FAURE, E.: *Aprender a ser*. Alianza, Madrid, 1973, p. 268.

3 SAN CRISTOBAL, A.: *Filosofía de la Educación*. Rialp, Madrid, 1965, p. 76.

5 ESCÁMEZ. SÁNCHEZ, J.: “Antropología y Educación”. En VARIOS: *Filosofía de la Educación hoy*. op. cit., p. 454.

4 NASSIF, R.: *Pedagogía General*. Kapelusz, Buenos Aires, 1958, p. 134.

6 ZUBIRI, X.: *Naturaleza, Historia y Dios*. Editora Nacional, Madrid, 1963, p. 342.

7 ESCÁMEZ SÁNCHEZ, J.: op. cit., p. 462

donde entran en juego ese conjunto de influencias que llamamos educativas y que los humanos planificamos en busca de unos modelos o patrones de humanización que consideramos valiosos. Y en este sentido los aspectos biológicos, psicológicos y socioculturales actuarán como condicionantes, posibilitando o limitando lo que la educación pueda llegar a conseguir. De modo que, frente a la clásica polémica herencia-medio y dejando de lado las extremas posiciones del optimismo y pesimismo pedagógico, la investigación actual reconoce el papel de la educación como un hecho consustancial al hombre, de importancia creciente, y entendida, en palabras de Castillejo, como “instrumento cultural de configuración humana”, su vector más relevante, que actúa sobre la dotación genética para su activación y operativización en la construcción de un determinado fenotipo⁸.

El ser humano es por tanto un ser posible, en cuanto que no está enteramente definido desde su nacimiento ni por factores biogénéticos ni por factores socioambientales; es un ser libre en cuanto capaz de buscar y dar sentido a su vida a través de sus proyectos y realizaciones vitales; y es un ser educando, permanentemente necesitado de educación para no renunciar a su categoría humana. Como remarca Fullat: “El ser humano es educación... El hombre se pasa la vida haciéndose, sin terminarse nunca ... El hombre jamás se palpa suficiente hombre. No es *animal educabile* –que puede o no ser educado-, sino *animal educandum* –que tiene que ser forzosamente educado so pena de quedarse en simple bestia-. La educación, tratándose de la especie humana, es una necesidad, un menester, una exigencia”⁹. Y en palabras de Piaget “la educación no es tan sólo una formación, sino también una condición formadora necesaria del propio desarrollo natural”¹⁰.

Desde estos planteamientos a la consideración de la educación como un derecho natural del género humano, no dista más que un paso en el proceso lógico de razonamiento deductivo. Pues si los derechos naturales obtienen su fundamento de las leyes naturales y de la propia naturaleza humana¹¹, si la educabilidad es una categoría esencialmente humana y si el hombre es educación como exigencia o condición necesaria de su propia construcción humana, qué más indicar. De modo que la antropología, como

8 CASTILLEJO, J.L.: *Pedagogía Tecnológica*. Ceac, Barcelona, 1987, pp. 36 y 43.

9 FULLAT, O.: *Filosofía de la Educación*. Síntesis, Madrid, 2000, p. 75.

10 PIAGET, J.: *¿A dónde va la educación?*. Teide, Barcelona, 1978, p. 17.

11 Al respecto Francisco Puy afirma que “las leyes naturales que expresan las leyes humanas constituyen el fundamento mediato próximo de los derechos naturales, porque ellas los atribuyen, los reconocen, los imponen, y ellas constituyen su raíz, su aliento y su fuerza indestructible”. Y que “la naturaleza humana, la propia persona humana es el fundamento inmediato y próximo de los derechos naturales; porque ella es el sujeto que hace toda ley humana, que formula todos los preceptos naturales o positivos; y es también el objeto cuya actuación rige y gobierna de acuerdo con su propia estructura”. PUY, F.: *Leciones de Derecho Natural*. I. Porto y Cia, Santiago de Compostela, 1967, p. 210.

estudio y conocimiento acerca del hombre, se constituye en presupuesto fundamentante del derecho natural, y la antropología pedagógica, en nuestro caso, en fundamento de la educación como derecho natural.

La propia naturaleza humana se configura pues, en el fundamento inmediato de los derechos naturales, entendidos como conjunto de facultades jurídicas que se estiman fundamentales en el sentido de coincidentes con las tendencias esenciales de la naturaleza humana¹², y, consecuentemente, en fundamentante del derecho a la educación como conjunto de facultades jurídico-educativas consustanciales a la naturaleza humana, y que, como el resto de los derechos naturales, engloba una serie de características que Francisco Puy concreta en las siguientes:

1. Su manifestación es progresiva e histórica. Progresiva porque progresivo es el conocimiento de los preceptos naturales exigidos; e histórica, por la variabilidad del conjunto de circunstancias que rodean la propia vida humana, como consecuencia de la actividad racional, libre y social que la tipifica.

2. Se manifiesta de forma bivalente, presentando junto a la cara de los derechos, o exigencias y facultades frente a los demás; la cara de los deberes, o de exigencias y facultades frente a uno mismo.

3. Se manifiesta siempre como una defensa de la dignidad de la persona humana, entendiéndose por tal, el reconocimiento de lo que el hombre puede y debe hacer para estar en orden y colocarse en el lugar que le corresponde.

4. Se manifiesta como expresión de las tendencias fundamentales de la naturaleza humana, y con el mismo ensamblamiento y mutuo acoplamiento, condicionamiento y potenciación con que se manifiestan los diversos niveles ontológicos que constituyen al hombre como microcosmos jerarquizado. A saber: sustancialidad, animalidad y humanidad o racionalidad, que conlleva rigurosamente la libertad y la sociabilidad¹³.

De acuerdo con la estructura así diseñada, es del nivel ontológico de la animalidad de donde surgen remotamente las tendencias naturales de los humanos a formar una familia y a cuidar y educar a los hijos, convirtiéndose en preceptos de la ley natural y en fundamento de los derechos naturales relativos a la familia y a la educación. Si bien, se formalizan como derechos humanos gracias a la participación y potenciación recibida del nivel ontológico de la humanidad-racionalidad; de donde a su vez parten otras tendencias específicas fundamento de preceptos y derechos naturales como los relativos a la personalidad diferenciada, a la libertad de acción y a la convivencia.

Ahora bien, la educación como derecho natural, derecho fundamental o derecho universal del ser humano no ha de entenderse en sentido de uniformización, de edu-

12 Cfr. *Ibidem*, p. 332.

13 Cfr. *Ibidem*, pp. 210-213.

cación uniforme o uniformista. Advertamos a este respecto que los derechos naturales también han sido denominados como “derechos individuales”, queriendo significar con ello “que acompañan a todo hombre en su singularidad individual”¹⁴, y precisamente por ello, porque tienen una dimensión individualizadora o singular, no afectan de forma homogeneizadora, sino que, referidos como derechos generales a todos los humanos por igual, se concretizan de forma diferente en cada individuo de acuerdo con la singularidad de su ser y existir en unas determinadas circunstancias. Y en estrecha relación con lo dicho, advertamos también que el derecho natural a la educación no es un derecho ilimitado, como no lo son el resto de derechos humanos y está sometido a cambios en cuanto a su alcance y significación, es decir, a variación histórica, como lo está sometida la vida del hombre.

Reforzando la significación individualizadora del derecho a la educación contamos con la colaboración de otros derechos naturales emanados de la racionalidad humana y sus tendencias naturales como son, el derecho a la personalidad diferenciada y el derecho a la libertad. Por el primero de ellos, se refuerza la idea de la educación como instrumento válido para la planificación y desarrollo de la propia personalidad, con el concurso de las facultades superiores entendimiento y voluntad responsablemente ejercidas; lo que implica la no interferencia en la conciencia personal, la no imposición de un patrón educativo contrario a la peculiar forma de pensar, hablar y vivir, el respeto a la cultura propia, el derecho a no ser discriminado por razones de color, raza, sexo, lengua o ideología, y en conjunto el derecho a la igualdad de oportunidades educativas para el desarrollo personal.

Completando al anterior, el derecho a la libertad adquiere su verdadero sentido cuando apunta a libertades concretas, en nuestro caso libertad de educación, que hace posible la elección de un modelo educativo acorde con el propio proyecto vital, en correspondencia con la libertad de enseñanza, libertad de creencias religiosas o políticas y en el principio de tolerancia como norma de respeto y convivencia entre los diversos planteamientos educativos.

Y al hablar de respeto y tolerancia como principios normativos de convivencia, apuntamos ya la tendencia natural del plano de la sociabilidad humana, de donde derivan derechos naturales como los de asociación, cooperación, gobernación y participación del bien común, que justifican la atribución de derechos a colectivos o grupos humanos formalmente constituidos como “personas sociales”¹⁵. Se plantea así un derecho a convivir en libertad y en razón, en paz y orden; a ser miembro de cualquier sociedad de tipo político, religioso, cultural, etc.; a configurar dichos colectivos de acuerdo con las pecu-

14 *Ibidem*, p. 200.

15 *Ibidem*, pp. 252-253.

liaridades diferenciadoras de los grupos humanos que los constituyen, dentro de una variopinta pluralidad ideológica y cultural; a establecer procedimientos democráticos para la obtención de puestos de poder; derecho a participar de los bienes que integran el patrimonio sociocultural, etc. Y desde estos planteamientos, derecho de los diversos grupos sociales a intervenir en el proceso de desarrollo, control y gestión de la educación en el ámbito de sus intereses y competencias, derechos y deberes.

2. DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO

Si desde los tiempos más remotos el hombre se ha preocupado por la definición de una serie de principios que se convirtiesen en norma de convivencia para la experiencia común de nuestra vida humana en paz y concordia, es necesario destacar que sería a partir del siglo XVIII cuando la teoría de los derechos naturales adquiere un importante desarrollo consecuencia de los planteamientos del racionalismo ilustrado en busca de una vida social más justa e igual, en pugna con el creciente poder absoluto y frecuentemente despótico de los monarcas, rompiendo con las desigualdades y privilegios de la sociedad estamental del Antiguo Régimen e implantando una nueva concepción de las relaciones sociales y de las estructuras políticas. De modo que al problema de la tolerancia, de la libertad religiosa y de conciencia de los tiempos de la Reforma y Contrarreforma, se une ahora el problema de los derechos civiles y políticos en general¹⁶.

El iusnaturalismo de esta época centra su atención en el deslinde de esa serie de derechos inherentes a la propia naturaleza humana, propios de todo ser humano por el hecho de serlo y por tanto, como condición, exigencia o reivindicación que los humanos pueden defender ante el conjunto de la sociedad. Intelectuales como Montesquieu, Rousseau, Diderot, D'Alembert y en general todos los enciclopedistas hicieron de la teoría de los derechos naturales un instrumento de crítica sociopolítica, de fuerte contenido ideológico que sirvió de fundamento teórico al movimiento revolucionario de la época y dio cuerpo material a las primeras declaraciones de derechos humanos. De aquí la funcionalidad política que se les ha atribuido en defensa de una u otra ideología, a cuyo respecto Robles Morchón hace dos importantes afirmaciones; una, "que el concepto de "derechos humanos" es un concepto político y no técnico, y no puede ser otra cosa. Y como tal concepto político está en función de la lucha política: sirve —o puede servir— para intentar transformar la realidad o para intentar conservarla, pero no para describirla y conocerla". Otra, complementaria de la anterior, "que los derechos humanos de los sistemas políticos establecidos están en función de la conservación del

16 Cfr. TRUYOL y SERRA, A.: *Los derechos humanos*. Tecnos, Madrid, 1994, pp. 14-18.

sistema, negando toda otra opción que no sea la existente. En definitiva, que institucionalizados, constituyen un elemento de integración y fortalecimiento del sistema, al negar el cambio radical, que fue precisamente su misión en el origen de su historia”¹⁷.

Dentro del movimiento ilustrado de delimitación, exaltación y solemne proclamación de derechos naturales del hombre, cabe destacar dos importantes documentos, que han servido de base fundamental para el resto de proclamaciones: la *Declaración de Derechos de Virginia* de 12 de junio de 1776, en la que se basaría la declaración de independencia de los Estados Unidos de América en septiembre del mismo año, así como la Constitución americana de 17 de septiembre de 1787; y la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano* aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente de Francia reunida en Versalles del 20 al 26 de agosto de 1789.

La funcionalidad política de estos documentos resulta evidente, como se manifiesta en el preámbulo de la declaración francesa al considerar “que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos”, lo que se constituye en móvil de la misma, señalando como fin de toda asociación política la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles, inalienables y sagrados del hombre y del ciudadano. De modo que a lo largo de sus diecisiete artículos, en el primero sienta el principio de que “Los hombres nacen y permanecen iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común”. En el segundo enumera como derechos naturales del hombre los de libertad, propiedad, seguridad y resistencia a la opresión. Y continúa en los siguientes resaltando como fundamentos del nuevo orden social, la soberanía popular, la igualdad ante la ley como expresión de la voluntad general, la presunción de inocencia, la libertad de opinión y religiosa, la libertad para hablar, escribir e imprimir; y todo ello dentro de un nuevo concepto de Estado basado en la separación de poderes¹⁸. Es curioso que no se aluda en ella a la educación como elemento básico de esa libertad e igualdad que se proclama pues, dejada en manos particulares, como cuestión privada, actuaba realmente como un factor más de desigualdad social. Lo que quedó subsanado en la revisión que de la misma se hacía y aprobaba en 1793, con la incorporación de nuevos derechos relativos al trabajo, a la protección contra la indigencia y a la instrucción. Y con tal preeminencia que en la estatua levantada en París en honor a Danton, símbolo y alma de la gran revolución, en una de las caras del gran pedestal sobre el que se alzaba

17 ROBLES MORCHÓN, G.: “Análisis crítico de los supuestos teóricos y del valor político de los derechos humanos”. En *Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Para una integración histórica y doctrinal de los derechos humanos*. Universidad de Murcia, Murcia, 1981, p. 182.

18 Cfr. JELLINEK, G. y otros: *Orígenes de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Editora Nacional, Madrid, 1984, pp. 267-270.

quedaban esculpidos en letras de oro estos dos principios: “El primer derecho del hombre es el alimento; el segundo es la instrucción”¹⁹.

Para los políticos de la revolución sin la instrucción todos los demás derechos conquistados serían baldíos, de ahí la preocupación por luchar contra la ignorancia y consiguiente pérdida de libertad de quienes tienen que depender del conocimiento e instrucción ajena para la defensa de sus propios intereses. Y para que los derechos reconocidos legalmente no quedasen en mera fórmula política o jurídica, defienden la igualdad ante las luces, el derecho de todos los ciudadanos a la educación dentro de un sistema de instrucción pública nacional, que sólo la intervención del Estado podría convertir en realidad.

Es la fórmula de la instrucción del pueblo, de la educación del soberano como garante del nuevo estado liberal de representación democrática, de la educación cívica y patriótica fortalecedora del sentimiento nacional, que concibe la educación como cuestión pública y al Estado como su gestor supremo; lo que dará lugar en Europa y América al nacimiento y desarrollo de los sistemas educativos nacionales, con la escuela y la educación como elemento fundamental del debate político. De modo que la revolución política se lleva a cabo con el triunfo del parlamentarismo, con la expresa necesidad de educar al pueblo soberano, y con el consiguiente empeño de progresistas y conservadores por hacer de la educación un instrumento al servicio de sus respectivos intereses e ideales políticos; y que, en palabras de Luzuriaga, “puede decirse que ha sido una lucha entre la Iglesia y el Estado en torno a la educación, pero al fin vence éste”²⁰, haciendo de la escuela una institución de carácter nacional y universal, pública, obligatoria y gratuita en su nivel elemental.

Ahora bien, los sistemas educativos nacionales se irán adaptando en su configuración a las diversas circunstancias históricas de los países de referencia, por lo que el derecho a la instrucción proclamado por los revolucionarios franceses marcaba rumbo al desarrollo de la instrucción pública, con diferentes respuestas en cuanto al carácter confesional, extraconfesional o laico de la escuela, así como a la mayor o menor centralización de las cuestiones educativas por parte del Estado, con mayor o menor incidencia municipal, o con diversa participación social y autonomía de los centros educativos; lo que se concretará en políticas y sistemas educativos diferenciales.

19 SERÓ SABATÉ, J.: *El niño republicano*. Edaf SA, Madrid, 2000, p. 142.

20 LUZURIAGA, L.: *Historia de la Educación y de la Pedagogía*. Losada, Buenos Aires, 1980, p. 181.

3. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO LIBERAL

Para España el movimiento revolucionario incide fuertemente en la Constitución de Cádiz de 1812, que perfila la educación como una necesidad nacional y por tanto cuestión de estado: “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. Así que uno de los primeros cuidados que debe ocupar a los representantes de un pueblo grande y generoso es la educación pública”. Así lo expresa en su discurso preliminar, que continúa delimitando con precisión alguna de las características que la instrucción debía reunir: “Ésta ha de ser general y uniforme, ya que generales y uniformes son las leyes de la monarquía española. Para que el carácter sea nacional, para que el espíritu público pueda dirigirse al grande objeto de formar verdaderos españoles, hombres de bien y amantes de su patria, es preciso que no quede confiada la dirección de la enseñanza pública a manos de mercenarios, a genios limitados imbuidos de ideas falsas o principios equivocados, que tal vez establecerían una funesta lucha de opiniones y doctrinas”. Es decir, generalización uniformista de la enseñanza como característica que deberá ser controlada y garantizada desde la administración central, de donde se deducía, “la necesidad de formar una inspección suprema de la instrucción pública”, la Dirección General de Estudios, bajo la autoridad del Gobierno. Y queriendo delimitar más el carácter de esa uniformidad educativa, advierte la dirección a seguir: “Las ciencias sagradas y morales continuarán enseñándose según los dogmas de nuestra sagrada religión y la disciplina de la Iglesia de España; las políticas conforme a las leyes fundamentales de la monarquía sancionadas por la Constitución, y las exactas y naturales, según el espíritu de investigación que las dirige y las hace útiles en su aplicación a la felicidad de las sociedades”²¹.

Abundando en las notas de centralismo y uniformidad, el articulado establecía la creación de escuelas de primeras letras en todos los pueblos de la monarquía para enseñar a leer, escribir, contar y el catecismo de la religión católica, que iría acompañado de una breve exposición de las obligaciones civiles. Es decir, instrucción de la niñez en los conocimientos instrumentales con orientación formativa cívico-religiosa. Asimismo se contempla la creación de cuantas universidades y establecimientos de instrucción se consideren convenientes para la enseñanza de las ciencias, literatura y bellas artes; con la Constitución como materia de estudio en todos los centros donde se enseñasen las cien-

21 “Constitución de 1812”. En ESTEBAN J. De: *Constituciones españolas y extranjeras*. Taurus, Madrid, 1979.

cias eclesiásticas y políticas. Dejando a competencia de las Cortes la aprobación de cuantos planes y estatutos especiales fuesen dirigidos al arreglo de la instrucción pública.

Desde los planteamientos utilitaristas del saber como fuente de prosperidad, de progreso y felicidad social, se plantea un sistema educativo fundado en los principios políticos de la monarquía constitucional como base de educación cívica y patriótica, así como de confesionalidad religiosa católica como base de educación moral, continuista de la tradición educativa española y consecuente con la oficialidad religiosa proclamada por la Constitución: “La religión de la nación Española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única y verdadera. La nación la protege por las leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra”²². Lo que nos puede dar idea de la importancia del sector religioso en la composición de las Cortes de Cádiz, que con invocación a Dios daban apertura a un constitucionalismo de signo confesional en su más rotunda expresión. De modo que, si se mostraba respetuosa con la libertad de pensamiento y expresión política²³, mostraba una exclusiva direccionalidad en cuanto al ejercicio de la expresión religiosa.

En la línea marcada por la Constitución, el Informe Quintana, presentado a las Cortes en 1813 con objeto de elaborar una ley general de instrucción pública, partía de una idea fundamental: si las Cortes, como producto de la revolución política habían devuelto a la nación española el ejercicio de su voluntad, a ellas correspondía el deber de mantener esa voluntad rectamente ilustrada, formada y bien dirigida por medio de un “sistema de instrucción pública, digno y propio de un pueblo libre”. Destaca, la función socializadora de la instrucción enseñando derechos y obligaciones al objeto de encontrar la propia felicidad y la utilidad común, y la define como “el arte de poner a los hombres en todo su valor tanto para ellos como para sus semejantes”²⁴. Sentando las bases generales de toda enseñanza al afirmar que ésta debía ser universal, uniforme, pública, gratuita y libre.

Con la nota de universalidad recoge el derecho de todos los ciudadanos a la instrucción, que debía distribuirse con la igualdad que permitiese su costo y abarcando todo el sistema de conocimientos humanos. Es decir, universalidad que supone también totalidad de saberes.

22 *Constitución de 1812*, Art. 27

23 “Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a su publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que establezcan las leyes” Art. 371.

24 QUINTANA, J.M.: “Informe de la Junta creada por la Regencia para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de la Instrucción Pública, 9 de septiembre de 1913”. En GUERRERO, E.: *Historia de la Educación en España. Textos y documentos. I. Del Despotismo Ilustrado a las Cortes de Cádiz*. Ministerio de Educación, Madrid, 1979, pp. 376-377.

La nota de uniformidad, prevista por la Constitución, es concretada afirmando que una debe ser la doctrina a enseñar en las escuelas, unos los métodos de enseñanza y una la lengua en que se enseñe, la castellana. Mientras “lo contrario sería dejar la instrucción nacional y la formación de la razón de los ciudadanos al capricho de la extravagancia”²⁵.

Con la nota de pública, quiere significar que la enseñanza no se imparta a puertas cerradas y que puedan asistir como oyentes aquellos alumnos que lo deseen, sin necesidad de haber adquirido la condición de discípulos alistándose para ganar un curso.

La gratuidad queda claramente expresada al indicar la voluntad de franquear la enseñanza pública en sus diversos niveles (primera, segunda y tercera enseñanza) de toda pensión o retribución particular. Y considerando la primera enseñanza la más importante, por cuanto los conocimientos que proporciona son comunes y necesarios a todos para conseguir los derechos de ciudadano²⁶, la considera como la de mayor responsabilidad del Estado y en la que más medios y atención debía emplear.

Y con respecto a la libertad de enseñanza, reconoce el derecho de todos a comunicarla y la libertad de cada uno a buscarla con quien le sea más fácil su adquisición, admitiendo por tanto un sistema dual de enseñanza pública y privada como medida facilitadora de su misma universalización. De modo que “no pudiendo el Estado poner a cada ciudadano un maestro de su confianza, debe dejar a cada ciudadano su justa y necesaria libertad de elegirlo por sí mismo. Así las escuelas particulares suplirán en muchos parajes la falta de las escuelas públicas, y la instrucción ganará en atención y perfección lo que gana en libertad y desahogo”²⁷.

Supone esto una exposición de la libertad de enseñanza entendida como libertad de creación y elección de centros escolares, mientras la libertad de cátedra quedaba sumida en expresiones poco precisas, ambiguas y hasta contradictorias, constreñidas por los principios de uniformidad, dogmatismo y centralización que presiden la concepción y formulación general de la instrucción pública. Así, por un lado exalta la libertad de pensamiento como la franquicia de los medios para formarlo, y por otro, destaca la unidad de doctrina, de métodos, de lengua y rechaza la discordancia en las escuelas, la diversidad de opiniones, las disputas “a veces sobre verdades tan claras como la luz”, además de imponer un dogmatismo religioso. Y en descarga de esa uniformidad advierte que “la libertad de la imprenta y de las opiniones pondrán siempre a los sabios que se dedican al cultivo y propagación de los conocimientos humanos en disposición de con-

25 *Ibidem*, p. 378.

26 Refiriéndose a los requisitos necesarios para optar a la calidad de ciudadano, el artículo 24 de la Constitución dice así: “Desde el año de 1830 deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de ciudadano”

27 QUINTANA, J.M.: *Informe ...*, *op. cit.*, p. 381.

tribuir a la reforma y adelantamiento de los estudios”²⁸.

Por otro lado, en referencia directa a los maestros, llama la atención en la necesidad de asegurar su capacidad, su independencia y su subsistencia, afirmando que la independencia se conseguirá “no pudiendo ser separado un maestro de su cátedra sino por causa justa y competentemente probada”²⁹. Principio de inamovilidad docente como base de su independencia que será recogido fielmente por el Reglamento General de Instrucción Pública de 1821, pero que, como indica al respecto Blanca Lozano, quedaba “desvirtuado” por el principio de uniformidad “al no reconocerse la libertad del profesor en el contenido y método de enseñanza”³⁰.

Establecidas así las directrices a seguir en el sistema educativo, para asegurar su correcta aplicación cuenta Quintana con dos instituciones de carácter centralizador. La Universidad Central, como centro superior de enseñanza donde todos los demás pudiesen encontrar un modelo a imitar, donde se perfeccionaran los métodos, se analizaran las doctrinas y sirviese de centro de formación y perfeccionamiento del profesorado. Y junto a ella, la Dirección General de Estudios, ya prevista en la Constitución, para la que pide el ejercicio de sus funciones con “independencia casi absoluta de la potestad ejecutiva”, que limitará su intervención al despacho de títulos, promulgación de los reglamentos aprobados en Cortes y protección de las disposiciones económicas y gubernativas que lo precisaran.

Como indica Ruiz Berrio, Quintana decreta de ese modo “algo que necesitaba la educación en España para no adormecerse ni languidecer”³¹, y aunque por las circunstancias políticas en un principio quedó en mero proyecto, durante el trienio liberal dio contenido material al Reglamento General de Instrucción Pública de 1821, y tras la revisión de algunos de sus principios por el moderantismo liberal, sobre la estructura por él diseñada se llegaba a la configuración legal del sistema educativo español con la Ley Moyano de 1857.

Con el liberalismo moderado, el cambio producido en los fundamentos del nuevo estado desde la libertad, la igualdad y la soberanía nacional hacia el primado de la propiedad y el sufragio censitario, motivaría una revisión a la baja de los principios doceañistas. El primer principio a revisar fue el de gratuidad absoluta de la instrucción pública, suprimida en los niveles medio y superior y restringida en la primaria elemental a los pobres de solemnidad. En conexión con él quedaba suprimido el de universal-

28 *Ibidem*, p. 378.

29 *Ibidem*, p. 403.

30 LOZANO, B.: *La libertad de cátedra*. UNED y Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 48.

31 RUIZ BERRIO, J.: “Manuel José Quintana”. En GALINO, A.: *Textos pedagógicos hispanoamericanos*. Iter, Madrid, 1968, p. 881.

dad, concibiendo la enseñanza secundaria, no como la que conviene extender lo más posible, sino como la propia de la clase media y alta de la sociedad, que es la destinada a gobernar y dirigir los destinos de la comunidad. Principios del moderantismo liberal que ya no responden a la igualdad ante las luces como fundamento democrático, sino a una concepción clasista, elitista de la educación, símbolo de poder, instrumento de estabilidad o control social, y fundamento de desigualdades y privilegios.

A su vez, la firma del Concordato de 1851 entre el Estado español y la Santa Sede suponía un retroceso en el proceso de secularización de la enseñanza emprendido por el progresismo liberal. Pues en él, confirmando prerrogativas de la Iglesia, se reconocía el derecho de las ordenes religiosas a dedicarse a la enseñanza y se otorgaba a la Iglesia el derecho de controlar la publicación y circulación de libros, así como de inspeccionar la enseñanza en centros públicos y privados, que debía ajustarse a la ortodoxia católica. Derechos que confirmados por la Ley Moyano, consolidaban un sistema educativo sometido a la doble inspección estatal y eclesiástica, que debía velar por la pureza de la fe y las costumbres en la educación religiosa de la juventud³².

4. EL PROGRESISMO LIBERAL Y LA LIBERTAD DE CÁTEDRA

Previsto así el control religioso de la enseñanza, el control ideológico y político del liberalismo más conservador se llevará a cabo a través del control de los programas y libros de texto, que la misma ley establecía como obligación del ejecutivo: “El Gobierno publicará programas generales para todas las asignaturas correspondientes a las diversas enseñanzas, debiendo los profesores sujetarse a ellos en sus explicaciones”; advirtiendo además que todas las asignaturas se estudiaran en libros de texto, “señalados en listas que el Gobierno publicará cada tres años”³³. Quedaban excluidos de esta norma los estudios superiores al grado de licenciado. Siendo esa preocupación por el control ideológico y político para el mantenimiento de un modelo educativo único la causante de las dos conocidas “cuestiones universitarias”, que con el enfrentamiento entre el conservadurismo de Orovio, rigurosamente preocupado por el control de programas y la sumisión del profesorado a los principios religioso y monárquico, y el planteamiento progresista del krausismo español en defensa de la libertad de cátedra y la conciencia del alumno, motivaría el nacimiento de la Institución Libre de Enseñanza.

32 Cfr. VICENTE JARA, F.: “El liberalismo moderado y la configuración legal del sistema educativo español”. En GONZALEZ HERNANDEZ, A. (Coord.): *Políticas de la Educación*. D.M. Murcia, 1999, pp. 129-155.

33 “Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1957”. Arts. 84 y 86. En PUELLES BENITEZ, M. de: *Historia de la Educación en España. Textos y documentos. Tomo II. De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1868*. Ministerio de Educación, Madrid, 1979, pp. 264-265.

Ya en 1821 se llega a poner en tela de juicio el principio de uniformidad de la instrucción pública, abogando en defensa de la libertad del maestro para dictar sus lecciones o enseñar por los libros que considerase oportunos y por la libertad de las universidades para establecer su plan de estudios, como medida posibilitadora de una España libre en la que no fuese esclava la enseñanza³⁴. Pero habría que esperar a la Revolución de 1868 para que, tras las restricciones indicadas en precaución de la no impartición de las calificadas por Moyano como “doctrinas perniciosas”, la política educativa del progresismo liberal y republicano acometiera la definición del principio de libertad de enseñanza en su más complejo y plural significado, proclamándolo a su vez como un derecho humano natural, inalienable y exigible al modo propio de ser y existir de los humanos.

En base a la más amplia concepción de la libertad, el manifiesto del Gobierno provisional exponía como principios fundamentales proclamados por la Revolución, el establecimiento del sufragio universal, en demostración de la soberanía popular. La libertad religiosa, considerada la más importante por las transformaciones que introducía y contra la cual era inútil toda resistencia; entendiéndose por más, que “no se vulnerará la fe hondamente arraigada porque autoricemos el libre y tranquilo ejercicio de otros cultos en presencia del católico; antes bien se fortalecerá en el combate, y rechazará con el estímulo las tenaces invasiones de la indiferencia religiosa, que tanto postran y debilitan el sentimiento moral”. La libertad de enseñanza, en defensa de las espontáneas manifestaciones del entendimiento humano arrojado de las cátedras “y perseguido hasta el santuario del hogar y de la conciencia”. Y como conjunción de ambas, la libertad de imprenta, que, como la voz perdurable de la inteligencia, su esclavitud supondría la mutilación del pensamiento arrancando la lengua a la razón humana. Criticando y lamentando a su vez el hecho de que “empequeñecido y encerrado en los mezquinos límites de una tolerancia menguada, irrisión de un derecho escrito en nuestras Constituciones y jamás ejercido sin traba odiosas, el ingenio español había ido perdiendo lentamente y por grados, brio, originalidad y vida”³⁵.

En este contexto, el krausista Fernando de Castro, en el discurso de apertura del curso académico 1868-1869 de la Universidad Central, como rector de la misma e interpretando las aspiraciones de la comunidad universitaria concretaba éstas en dos, la li-

34 Cfr. SALAS, R.: *Lecciones de Derecho público constitucional para las escuelas de España*. Imp. Del Censor, Madrid, 1821, reedición del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982 y preparada por José Luis Bermejo Cabrero, pp. 305-311.

35 “Manifiesto del Gobierno provisional exponiendo los principios fundamentales proclamados por la Revolución (25 de octubre de 1968)”, en PUELLES BENITEZ, M. de: *Historia de la Educación en España. Textos y documentos. Tomo II...* op. cit., pp. 521-523.

bertad de la ciencia y la independencia de su magisterio. La primera de ellas, libertad de la ciencia y de la razón, considerada no como indisciplinada anarquía de una disipación intelectual, “sino el único eficaz remedio de ésta, como de todas las enfermedades del pensamiento humano”. La segunda, independencia de su magisterio e inviolabilidad del profesorado público, como condición “sin la cual, mísero juguete de las mudanzas políticas, ha de optar entre el suicidio intelectual o moral, entre la mentira o la deshonra”³⁶.

Tras la crítica de que nuestra enseñanza, apartada del rumbo general de la cultura europea se hubiese convertido en un puro ramo de la administración y la Universidad en una de sus dependencias; en contra de la falta de vida e iniciativas de nuestras instituciones docentes, de la reglamentación exterior de programas y libros de texto, del mecanicismo del profesorado en la realización de sus funciones y del carácter político de la enseñanza, “hasta entregarla maniatada al fanatismo de los partidos”; con la libertad de enseñanza proclama la independencia de la Universidad en la organización interna de sus funciones, la declara campo neutral para todas las escuelas y teorías, y defiende la inviolabilidad del profesor “bajo la salvaguardia de su dignidad científica y de su conciencia moral”³⁷. Argumentos que se repiten y completan en los decretos de 14 y 21 de octubre de 1868, que regulan la libertad de enseñanza no sólo como un derecho inviolable de los que quieren enseñar, sino también de los que quieren aprender. El primero de ellos separaba la enseñanza primaria del sometimiento a la tutela del clero y devolvía la dignidad a su profesorado con la reapertura de las Escuelas Normales, cerradas cuatro meses antes por ser consideradas centros politizados y heterodoxos, “focos de corrupción y perversidad para los pueblos”³⁸. El segundo, referido a la enseñanza secundaria y superior, recordaba “que el Estado carece de autoridad bastante para pronunciar la condenación de las teorías científicas, y debe dejar a los profesores en libertad de exponer y discutir lo que piensan”³⁹.

Estos principios serían recogidos por la Constitución de 1869 y también en el proyecto de Constitución de la I República Española de 17 de julio de 1873, cuyo título preliminar garantizaba todos los derechos naturales como anteriores y superiores a toda legislación positiva, sin que hubiese poder, ley o autoridad alguna con facultad para

36 “Discurso de apertura del curso académico 1868 a 1869 por el Rector y Catedrático de la Universidad Central D. Fernando de Castro”. En *Ibidem*, p. 530.

37 *Ibidem*. p. 531.

38 “Decreto 14 de octubre de 1868 por el que se deroga la Ley de Instrucción Primaria de 2 de junio del mismo año”. En PUELLES BENITEZ, M. de: *Historia de la Educación en España. Textos y documentos. Tomo II...*op, cit., p. 324.

39 “Decreto 21 de octubre de 1868 fijando el día 1 de octubre para la apertura del curso académico 1868-1869 en las Universidades y establecimientos públicos de enseñanza y determinando la legislación a seguir en esta materia”. En *Ibidem*, p. 334.

cohibirlos o mermarlos, entre los que sitúa, el libre ejercicio del pensamiento, la libre expresión de la conciencia y el derecho a la difusión de las ideas por medio de la enseñanza, lo que en el título referido a los españoles y sus derechos se completa con el 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”⁴⁰, que era una copia literal del artículo 24 de la Constitución de 1869. Destacando en relación con la enseñanza primaria la exigencia de que ésta fuese gratuita y también obligatoria.

Tras el Sexenio Revolucionario, la restauración de la monarquía parlamentaria con base en la Constitución de 1876 supondrá un intento de conciliación entre dos modos de entender la política por los sectores conservador y progresista en que se había escindido el liberalismo español; con Cánovas como artífice de un planteamiento constitucional en cuyo debate y aprobación quedaban de manifiesto las diferentes formas de entender el derecho a la educación por uno y otro bando, y con una solución de ambigüedad que dejaba su resolución al criterio de los políticos de turno. Pues, mientras el sector moderado-conservador, con Cánovas a la cabeza, invocando los derechos del Estado restringía la libertad de enseñanza a la creación y elección de centros, y el sector progresista-liberal de Sagasta pretendía ir más allá sin renunciar a la libertad de la ciencia y libertad de cátedra⁴¹, la fórmula adoptada por la Constitución fue la no concreción del principio, postergando su solución a lo que definan las leyes posteriores. En este sentido reconoce la libertad individual para elegir profesión y aprenderla como mejor parezca, reconoce el derecho de todo español para “fundar y sostener establecimientos de instrucción o educación, con arreglo a las leyes”, reserva para el Estado la facultad de expedir los títulos profesionales así como las condiciones para obtenerlos, y advierte finalmente que “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”. En relación con la cuestión religiosa introducía el principio de tolerancia, pues tras proclamar la religión católica como la oficial del Estado, reconocía la libertad de credos y cultos aunque no sus manifestaciones y ceremonias públicas⁴². Lo que era fruto de una Constitución consensuada, con principios no excluyentes y aceptables desde ideologías diferentes en base a la apertura de su formulación.

De ahí que durante el dilatado período de la Restauración la libertad de cátedra se

40 *Proyecto de Constitución Federal de la República Española de 17 de julio de 1873*. Art. 26.

41 Cfr. PUELLES BENITEZ, M.de: *Educación e Ideología en la España Contemporánea*. Labor, Barcelona, 1991, pp. 200-203.

42 Cfr. *Constitución de la Monarquía Española de 30 de junio de 1876*. Arts. 12 y 11.

presente como una cuestión polémica, con la Institución Libre de Enseñanza y su entorno como el exponente más claro de su defensa, cuyos estatutos recogen de forma expresa que “La Institución Libre de Enseñanza es completamente ajena a todo espíritu e interés de comunión religiosa, escuela filosófica o partido político; proclamando tan sólo el principio de la libertad e inviolabilidad de la ciencia, y de la consiguiente independencia de su indagación y exposición respecto de cualquiera otra autoridad que la de la propia conciencia del profesor, único responsable de sus doctrinas”⁴³. Auténtico manifiesto de la ILE que pasó a encabezar todos los números de su Boletín.

Debiendo esperar a la entrada en el siglo XX para que con la orientación regeneracionista de la política educativa, con políticos de la talla de García Alix y Romanones, se llegue a planteamientos coincidentes entre conservadores y liberales, deslindando la misión del Estado y las atribuciones del profesorado, dando al profesorado el prestigio y autoridad que necesitaba con plenas garantías de estabilidad e independencia, y acometiendo la urgente labor de dar a las Universidades la personalidad jurídica, académica, pedagógica y administrativa que necesitaba. Pues, como afirmaba García Alix, de no variar el rumbo “no tardarían mucho tiempo en perder los restos de su pasado prestigioso y convertirse en centros inútiles de enseñanza”⁴⁴, de ahí que proclamase el derecho del profesorado a programar y desarrollar el contenido de las asignaturas “con plena libertad en cuanto al plan, método y doctrina”⁴⁵, y aunque dicha programación debía incluirse en el contexto más amplio de los cuestionarios éstos tan sólo debían trazar las líneas generales de cada asignatura.

5. LA SEGUNDA REPÚBLICA Y LOS DERECHOS EDUCATIVOS

La coincidencia aquí señalada se verá truncada con la dictadura de Primo de Rivera (septiembre de 1923- abril de 1930), tras cuyo paréntesis en detrimento de los derechos de libertad e independencia del profesorado y de las moderadas cotas de autonomía académica y administrativa alcanzada por los centros oficiales, la proclamación de la Segunda República el 14 de abril de 1931 supondría un importante giro en relación con los derechos educativos.

Ya durante el Gobierno provisional será regulada la cuestión del bilingüismo en las

43 “Estatutos de la Institución Libre de Enseñanza”. Art. 15. En JIMENEZ LANDI, A.: *La Institución Libre de Enseñanza. Los orígenes*. Taurus, Madrid, 1973, Apéndice XVIII.

44 GARCIA ALIX, A.: *Reorganización de la enseñanza*. Imp del Colegio Nacional de Sordomudos y Ciegos, Madrid, 1900, p. LVII.

45 “Real Decreto 6 de julio de 1900”. Art. 2 y “Ley de 1 de febrero de 1901”, Art. 1, sobre Cuestionarios, Programas y Libros de Texto. En FERRER Y RIVERO, P.: *Legislación de Primera Enseñanza*. Sucesores de Hernando, Madrid, 1906, pp. 61-62.

escuelas catalanas, extensibles a otras lenguas peninsulares, posibilitando el uso de la lengua materna, su aprendizaje y desarrollo como un instrumento de cultura en el que los pueblos descubren las intimidades de su conciencia y expresan sus pensamientos⁴⁶.

La cuestión de la enseñanza religiosa sería regulada en base al principio de libertad religiosa como uno de los postulados fundamentales de la República, que en la escuela significaba “respeto a la conciencia del niño y del maestro”. Por lo que se suprimía la enseñanza de la religión como asignatura obligatoria, se mantenía como libre opción y se desvinculaba de su enseñanza a los docentes que invocaran su libertad de conciencia, confiándola a los sacerdotes⁴⁷.

En esta línea, las bases del anteproyecto de Ley de Instrucción Pública confeccionado por Lorenzo Luzuriaga a encargo del Gobierno provisional, inspirado en la idea de escuela única como eje del sistema educativo en consonancia con el pensamiento de la ILE y del socialismo español, concibe la instrucción pública como una función esencial del Estado, que éste puede delegar en la región, provincia o municipio, siempre que dichas entidades justifiquen solvencia económica o cultural. Y por otro lado contempla también la enseñanza privada siempre que no persiga fines políticos o confesionales partidistas.

Abordando el tema de la confesionalidad religiosa, advierte que la educación pública debe ser laica, en el sentido de extraconfesional, es decir, que la escuela pública no debe ocuparse de infundir los dogmas de fe de una u otra religión, sino limitarse a dar información sobre la historia de las religiones, con especial atención a la religión católica, dicho de otro modo, presentar su estudio como un fenómeno socio-cultural.

Atendiendo al carácter social de la instrucción pública, proponía la integración de la escuela en la comunidad social, la gratuidad de la escuela pública en las enseñanzas primaria y secundaria, así como un veinticinco por ciento de matriculas gratuitas en la superior, y la obligatoriedad en el periodo de seis a doce años. Haciendo de la coeducación un principio pedagógico aplicable a todos los grados de la enseñanza. La educación pública es entendida como un sistema unitario con tres niveles íntimamente relacionados entre sí, y del mismo modo el profesorado debía constituir un todo orgánico, pues siendo una la función educativa, equivalente debía ser su formación para un trabajo similar con análoga retribución.⁴⁸

Frente a este planteamiento de la educación y la inminente discusión y aprobación

46 Cfr. “Decreto 29 de abril de 1931”. *Colección Legislativa de Instrucción Pública*. Madrid, 1932, pp. 132-134.

47 “Decreto 6 de mayo de 1931”. En *Ibidem*, pp. 141-142.

48 Cfr. LUZURIAGA, L.: “Bases para un anteproyecto de Ley de Instrucción Pública inspiradas en la idea de la Escuela Única”, *Revista de Pedagogía*, septiembre, 1931, nº 17, pp. 417-421.

de la Constitución, la postura de la Iglesia católica se haría presente a través de la pastoral colectiva del episcopado español de 25 de julio de 1931, que, reclamando el derecho de la Iglesia a intervenir en la educación de la juventud y en las escuelas, ya fuesen públicas o privadas, condenaba el hecho de que las escuelas públicas quedasen a exclusiva dependencia de la autoridad civil. Y condenando también la moderna concepción democrática de los derechos y libertades como procedente de la Reforma protestante, concluía con la afirmación de que “en modo alguno es lícito pedir, defender ni conceder la libertad de pensar, de enseñar, de escribir y de cultos, como si estas facultades fuesen un derecho concedido al hombre por la naturaleza”⁴⁹.

Supone esta polémica una constatación de la evolución que la teoría de los derechos humanos estaba experimentando con la entrada del siglo XX, que las modernas democracias incorporaban en sus textos constitucionales, generando como contrapartida un deber de intervención por parte del Estado para que dichos derechos se convirtiesen en realidad. En este sentido la Constitución Republicana de 1931, heredera de la trayectoria más progresista del liberalismo español, se vería influida, como reconocen la mayoría de los historiadores, por las aportaciones doctrinales de otras constituciones como la alemana de Weimar, la de Austria, la de Checoslovaquia, o las de Méjico y Uruguay⁵⁰, que aportaban a la teoría de los derechos humanos un importante matiz social.

La nueva Constitución definía “España como una República democrática de trabajadores de toda clase que se organiza en régimen de libertad y justicia”, en que todos los poderes emanan del pueblo, y constituida como un Estado integral compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones⁵¹. Tras lo cual destacaba la igualdad de los españoles ante la ley y declaraba la aconfesionalidad del Estado: “El Estado español no tiene religión oficial”⁵²; que unido al derecho de libertad religiosa marcaría las relaciones entre la Iglesia y el Estado en las cuestiones de política educativa, a las que dedica buena atención.

En relación con la aconfesionalidad estatal, la Constitución disponía la anulación de todo auxilio económico a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas, y la extinción del presupuesto del clero, además de la disolución de aquellas Ordenes religiosas que además de los tres votos canónicos impusieran otro de “obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado”, siendo sus bienes “nacionalizados y afectos a

49 En PEREZ GALAN, M.: *La enseñanza en la II República Española*. Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1975, pp. 67-69.

50 Cfr. SAMANIEGO BONEU, M.: *La política educativa de la Segunda República*. CSIC, Madrid, 1977, p. 83.

51 *Constitución de la República Española de 9 de diciembre de 1931*, Art. 1.

52 *Ibidem*. Art. 3.

finés benéficos y docentes". A la vez que encargaba a las Cortes la confección de una ley especial orientada a la disolución de las que pudiesen suponer un peligro para el Estado, la inscripción de las restantes en un Registro dependiente del Ministerio de Justicia, la sumisión a las leyes tributarias, la incapacidad de adquirir más bienes que los indispensables para sus fines privativos, la obligación de rendir cuentas al Estado anualmente y la "prohibición de ejercer la industria, el comercio y la enseñanza"⁵³. Tratamiento calificado de lucha o actitud hostil contra el catolicismo⁵⁴, y que incidiría directamente en la reforma educativa republicana que los artículos 48, 49 y 50 diseñaban en base a los siguientes principios:

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

La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria, facilitando el acceso a los demás niveles en atención a la aptitud y vocación.

Los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos con libertad de cátedra reconocida y garantizada.

La enseñanza será laica y metodológicamente activa y solidaria.

Se reconoce a las Iglesias el derecho, sujeto a inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos.

La expedición de títulos como la suprema inspección de la enseñanza quedaba reservada al Estado. Encomendando a una Ley de Instrucción Pública la concreta planificación de los estudios y las condiciones necesarias para la apertura de centros privados.

Sin olvidar la obligatoriedad del estudio y uso de la lengua castellana en todos los centros de enseñanza, se reconoce a las regiones autónomas el derecho a organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas.

Atendiendo a la expansión cultural de España dispone el establecimiento de centros de estudio y enseñanza en el extranjero, preferentemente en los países hispanoamericanos. Y como una cuestión aparte, cabe citar la apertura constitucional hacia el acatamiento de las normas universales del Derecho Internacional, incorporándolas a su derecho positivo.

El primero de los principios enunciados, la atribución de los servicios culturales a la esencia del Estado, ya delimita derechos educativos ante la Iglesia; advirtiendo a continuación que dicho servicio sería prestado mediante el sistema de la escuela unificada, segundo de los principios con carga significativa eminentemente social y política.

53 *Ibidem*. Art. 26.

54 Cfr. LOMBARDIA, P.: "Precedentes del Derecho Eclesiástico español". En *Derecho Eclesiástico del Estado español*. Pamplona, 1980, p. 188.

Si el distanciamiento con la Iglesia era evidente tras la declaración de la aconfesionalidad del Estado, la supresión de ayudas financieras y el trato dado a las ordenes religiosas, la separación se hace más patente con la pérdida de derechos y competencias educativas concedidos por el Concordato de 1851, reconocidos por la Ley Moyano y proclamados en 1929 por Pío XI en su encíclica *Divini Illius Magistri*. Esta encíclica, destinada a tratar sobre la educación de la juventud en una época de progresiva secularización de la sociedad y de la enseñanza, con planteamientos racionalistas de la educación en auge y en un contexto en el que Mussolini, oponiéndose a muchas prerrogativas de la Iglesia, pretendía hacer del Estado fascista italiano el exclusivo agente y supervisor de la formación de la juventud en todos los terrenos, excepto en los de preparación estrictamente religiosa, suponía toda una sistematización del pensamiento eclesiástico en torno a los siguientes interrogantes: a quién toca la misión de educar, cuál es el sujeto de la educación, cuáles son las circunstancias necesarias del ambiente, y cuál es el fin y la forma propia de la educación cristiana.

De modo que, partiendo de la concepción del hombre como una unidad de cuerpo y espíritu con facultades naturales y sobrenaturales y de la definición de educación como obra necesariamente social, entendía el derecho a educar como una responsabilidad compartida entre la Iglesia, la familia y el Estado, delimitando competencias con la proporción y orden que correspondía a sus respectivos fines. Así, atribuye el derecho a educar en primer lugar y “de un modo supereminente a la Iglesia por dos títulos de orden sobrenatural, y por esto absolutamente superiores a cualquier otro título de orden natural”⁵⁵. Dos títulos, mandato de su Divino Fundador y Maternidad sobrenatural, con los que proclama el derecho a cualquier clase de enseñanzas, no sólo a las religiosas, y con extensión a todas las gentes y no sólo a sus hijos, los fieles; así como a vigilar su educación en cualquier institución, pública o privada. En segundo lugar sitúa a la familia, quien “tiene inmediatamente del Creador la misión y derecho de educar a la prole, derecho inalienable por estar inseparablemente unido con la estricta obligación, derecho anterior a cualquier derecho de la sociedad civil y del Estado, y por lo mismo inviolable por parte de toda potestad terrena”, pues “antes de ser ciudadano el hombre debe existir, y la existencia no la recibe del Estado, sino de los padres”⁵⁶, aunque este derecho no ha de entenderse como absoluto o despótico sino subordinado al fin último y a la ley natural y divina. Y en tercer lugar, atribuye al Estado el derecho y deber de, “proteger en sus leyes el derecho natural de la familia en la educación cristiana de sus hijos y el derecho sobrenatural de la Iglesia”, así como “proteger el derecho de los hijos cuando falte

55 PIO XI: *Educación de la juventud. Divini Illius Magistri*. Tip. Católica, Madrid, 1929. P. 25.

56 *Ibidem*, pp. 31-32.

física o moralmente la obra de los padres”. La misión del Estado la concreta así en ayudar y complementar la acción educativa de la Iglesia y de las familias “donde ella no alcance o no baste, aún por medio de escuelas o de instituciones propias”⁵⁷; lo que es expresión de la función subsidiaria que atribuye al Estado y a sus escuelas, para procurar que todos los ciudadanos tuviesen conocimiento de los deberes civiles y nacionales y el grado de cultura intelectual, moral y física que el bien común exige.

En estrecha relación con todo ello defiende un ambiente educativo en el que la familia, la Iglesia y la escuela se armonicen en la unidad moral lo más perfecta posible, consagrada a la educación cristiana. Y consiguientemente muestra su contrariedad respecto a la escuela neutra o laica, a la asistencia conjunta de alumnos católicos y no católicos como pretende la Escuela Única, así como a la educación conjunta de niños y niñas. Formulando la necesidad de que “toda la enseñanza y toda la organización de la escuela: maestros, programas y libros, en cada disciplina, estén imbuidos de espíritu cristiano, bajo la dirección y vigilancia materna de la Iglesia”⁵⁸.

La Iglesia defendía así un planteamiento de las funciones estatales en materia educativa muy en discordancia con los planteamientos republicanos, que hacían de la educación una preocupación esencial del Estado para desligarla del tradicional control eclesiástico y conseguir la total secularización de la vida pública. De ahí su expresa voluntad de llevarla a cabo a través de una reforma del sistema escolar basado en la llamada escuela unificada.

El concepto de escuela única o escuela unificada como estructura organizativa de los servicios culturales y educativos por parte del Estado, encierra en sí la idea de una organización nueva y democrática de la enseñanza y es expresión de un movimiento reformador que se extiende por Europa a comienzos de siglo XX. Los planteamientos básicos de este movimiento se van a desarrollar en Francia, donde tras la primera guerra mundial un grupo de universitarios, “Les Compagnon”, a imitación de Alemania emprendían un plan y campaña de reforma que pronto ocuparía un lugar importante en la política general del país. Y que centraría su preocupación en dos focos de atención: “por una parte el deseo de establecer la igualdad de las clases sociales ante la enseñanza y de garantizar a todo niño el derecho a la educación integral; por otra parte, el deseo... de asegurar más cohesión y más unidad en la organización de la educación nacional”⁵⁹. Dos aspectos del mismo problema que no podían separarse por su mutua implicación y que hacían relación a cuestiones como estas: la ruptura con el dualismo de una enseñanza gratuita y otra de pago como restos de la burguesía censitaria del siglo

57 *Ibidem*, pp. 35-36.

58 *Ibidem*, p. 52.

59 LACROIX, M.: *La Escuela Única*. La Lectura, Madrid, 1928, p. 9.

XIX y de la organización plutocrática de la enseñanza, que reservaba para unos pocos el privilegio de los estudios secundarios y superiores. Una modificación profunda de las relaciones existentes entre la enseñanza y los poderes públicos. La gratuidad y obligatoriedad del nivel primario. La igualdad ante la instrucción por la investigación de las aptitudes y la coordinación de las diversas enseñanzas del Estado. La supresión de las fronteras económicas para proseguir la formación de todos los niños inteligentes y trabajadores, facilitando su acceso a la enseñanza secundaria y superior. Medidas de carácter social que llevaban aparejadas otras de tipo más organizativo como: la reorganización de la enseñanza en base a la unificación total de la primaria, que implica, unidad de local con aproximación de niños de todas las clases sociales en los bancos de la misma escuela, unidad de maestro y unidad de programas, no comenzando su diversificación hasta la enseñanza secundaria, a la que se accede superadas las pruebas de selección y repartidos en diversas opciones según aptitudes, en igualdad de condiciones para ricos y pobres; y en el mismo sentido con la enseñanza superior, posibilitando a todo niño bien dotado proseguir sus estudios desde la escuela primaria a la Universidad.

El sistema de la Escuela Única requiere la unificación para la instrucción de los alumnos y también para la preparación de los profesores, de modo que, si en secundaria y superior era ya un hecho con la exigencia del título de licenciatura; para los maestros de primaria, que se formaban a nivel de enseñanza primaria, se pide su paso por los estudios de segundo grado que completarían con una formación profesionalizadora en las Escuelas Normales. Se concibe así un sistema que, como decía Maurice Lacroix, rebajando la frontera del dinero, “se realizaría la coordinación entre los diversos grados de la enseñanza, la prolongación de la escolaridad para los alumnos que no pasasen del primer grado y la formación común asegurada a todos los maestros, conforme a sus aspiraciones”⁶⁰.

Este es el planteamiento reformista de la escuela única o unificada (versión del alemán *Einheitsschule*⁶¹) introducido en la política educativa española por Lorenzo Luzuriaga, quien en 1918 daba cuerpo al ideario educativo del P.S.O.E. redactando la ponencia de educación que el partido aprobaba bajo el título de “Bases para un Programa de Instrucción Pública” en su congreso de diciembre del mismo año, y que, como indica su autor, era la primera vez que un partido político incorporaba a su programa el problema de la escuela única. En él se analizan las diferentes cuestiones que implica

60 *Ibidem*, p. 67.

61 Para Luzuriaga una traducción más correcta de este término “sería la de “escuela en unidad”, o “escuela unificada”...porque expresa mejor la idea que quiere representar, a saber: la de una totalidad unitaria de partes o elementos diversos; mientras que la expresión “escuela única” tiene un carácter sobradamente exclusivo”. LUZURIAGA, L. “Idea de la escuela única”. *Revista de Pedagogía*, pp. 405 y ss.

tanto desde el punto de vista social como organizativo y con propuestas bastante ambiciosas en cuanto a su solución, destacando desde sus primeras líneas que, “Todo programa de reorganización de la instrucción pública en España había de inspirarse en este principio: la socialización de la cultura”, que suponía no sólo el reconocimiento del derecho a la instrucción sino la igualdad de derechos ante la misma, lo que sólo se podía conseguir cuando se dan “los medios necesarios para educarse y se suprimen los obstáculos que se oponen al pleno desenvolvimiento de la personalidad humana”, siendo necesario para todo ello “marchar a la unificación de la enseñanza en todos sus grados, según la fórmula de la “escuela unificada”. Ésta supone la separación de todas las barreras que separan la enseñanza primaria de la secundaria y a ésta de la superior, y que hacen hoy de ellas verdaderos compartimentos estancos. Y tal unificación debe realizarse tanto en los planes de estudios como en el personal docente”⁶².

Ideas que desarrolla también en las Bases para el anteproyecto de Ley de Instrucción Pública que le encargaba el gobierno provisional y que constituirían el eje doctrinal de la política educativa republicana. La escuela única o unificada es así para Luzuriaga una aspiración pedagógico-social que no supone uniformidad u homogeneidad absoluta de la enseñanza y que define como: “la organización unitaria de las instituciones educativas de un pueblo de suerte que éstas sean accesibles a todos sus miembros según sus aptitudes y vocaciones, y no según su situación económica, social y confesional”⁶³. Afirmando también que la “nacionalización, socialización e individualización”, serían las tres características esenciales de la educación unificada. Nacionalización que no será entendida como monopolio de la educación por parte del Estado, pero sí como tarea esencial del mismo y no una función subsidiaria; lo que suponía la priorización de la escuela pública frente a la escuela privada.

Concepción de la educación en la que se inscribe la reforma de las Escuelas Normales y la adopción del Plan Profesional de 1931, que, con vistas a la unificación de los cuerpos docentes, elevaba la formación del magisterio a la categoría de estudios postsecundarios enlazados con la formación universitaria a través de la creación de la Facultad de Pedagogía. Pues como se advierte en el decreto de reforma: “urgía elevar la jerarquía de la Escuela”. La nueva escuela sería “jardín y taller; convivencia de todas las clases sociales y todas las confesiones; principio de una selección que posibilitará el vuelo de la inteligencia a las cimas del saber y del poder. El Maestro ha de ser el artífice

62 “Ponencia de enseñanza presentada en el Congreso del P.S.O.E de diciembre de 1918: Bases para un programa de Instrucción Pública”. En CUESTA ESCUDERO, P.: *La escuela en la reestructuración de la sociedad española (1900-1903)*. Siglo XXI de España, Madrid, 1994, apéndice 9, p. 547.

63 LUZURIAGA, L.: *La escuela única*. Publicaciones de la Revista de Pedagogía. Madrid, 1931, p. 16.

de esa nueva escuela”⁶⁴. Es decir, el Maestro y la Escuela como primeros agentes de la reforma democrática que se quiere aplicar al sistema de instrucción pública a través de la llamada escuela unificada.

64 “La reforma de la Escuela Normal. Decreto de 29 de septiembre de 1931”. En MOLERO PINTADO, A.: *Historia de la Educación en España. IV. La Educación durante la Segunda República y la Guerra Civil (1931-1939)*. MEC, Madrid, 1991, p. 115.