

ORIENTACIÓN IDEOLÓGICA Y FUNCIÓN POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA¹

IDEOLOGICAL ORIENTATION AND POLITICAL ROLE OF EDUCATION IN THE SPANISH CONSTITUTIONAL HISTORY

Daniel Capodiferro Cubero

Universidad Nacional de Educación a Distancia

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.- II. LA LIMITADA PEDAGOGÍA DE LA DEMOCRACIA EN EL RÉGIMEN GADITANO.- III. PRINCIPIOS, VALORES Y FUNCIÓN DE LA INSTRUCCIÓN DURANTE EL PERIODO ISABELINO.- 3.1. El Plan del Duque de Rivas y la Ley de Instrucción Primaria de 1838.- 3.2. Del Plan Pidal a la Ley Moyano y las disposiciones posteriores.- IV. AVANCES Y RETROCESOS EN LA POLÍTICA EDUCATIVA ENTRE 1868 Y 1931.- 4.1. El proyecto educativo del Sexenio.- 4.2. Divergencias respecto de la misión de la educación durante la Restauración.- 4.3. La formación patriótica en la dictadura de Primo de Rivera.- V. LA EDUCACIÓN EN LA SEGUNDA REPÚBLICA.- VI. LA FORMACIÓN NACIONAL COMO EJE DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DURANTE EL FRANQUISMO.- VII. EL REPLANTEAMIENTO DE LA MISIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LA TRANSICIÓN Y EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978.- 7.1. La educación ciudadana en la Transición.- 7.2. El debate del art. 27.2 CE.- VIII. VALORACIONES FINALES.

Resumen: Este artículo repasa las distintas normas sobre educación que, desde principios del siglo XIX, y en paralelo a la historia constitucional española, han establecido su orientación o condicionamiento ideológico y, con ello, han definido cómo era la integración de los sujetos en los sistemas políticos que se han ido sucediendo. Algo que casi siempre se ha planteado con una intención eminentemente defensiva de la situación definida desde el poder, con independencia de que se tratara de un sistema democrático o autoritario, hasta llegar a la Constitución vigente, cuya previsión al respecto establece una clara diferencia en lo que respecta al ideario educativo.

Abstract: This paper reviews the different regulations on education issued from the beginning of the 19th century, in parallel with the Spanish constitutional history, which have established their ideological orientation or conditioning and, in doing so, have defined how people were integrated in the successive political regimes. This

¹ Este trabajo se ha realizado dentro del proyecto de investigación “Enseñar la Constitución, educar en democracia” (Ref. RTI2018-096103-B-I00).

has been almost always a defensive task regarding the power's interests, regardless the democratic or authoritative condition of the system, up to the present Constitution, whose provisions about educational ideals make a clear difference about it.

Palabras clave: Educación cívica, libertad de enseñanza, secularización, ideología de la educación, historia de la educación española.

Key Words: Civic education, academic freedom, secularization, education ideology, history of Spanish education.

I. INTRODUCCIÓN

La educación es una cuestión de enorme importancia no sólo para los individuos en cuanto a su proyecto vital personal, sino para el desarrollo de su dimensión social y el progreso de las comunidades humanas, lo que convierte a su regulación y tratamiento en un asunto capital en todo sistema jurídico². En el caso de la Constitución de 1978, la complejidad del art. 27 evidencia la de la propia materia que aborda, aunando diversos derechos autónomos y mandatos al poder público³, potencialmente contrapuestos en ocasiones. Entre estos últimos destaca especialmente el apartado segundo del precepto, que recoge un principio rector en el ámbito de la educación que la dota de una clara dimensión moral⁴, ligándola por una parte al pleno desarrollo de la personalidad de los individuos, que únicamente se entiende posible bajo las condiciones propias del Estado social y democrático de Derecho. Pero al mismo tiempo, también a su faceta como sujetos políticos, esto es, titulares de derechos y miembros activos de la organización política en los términos en los que ésta se articula en la Constitución.

Dejando al margen las dificultades y desacuerdos existentes en lo que respecta al significado o naturaleza de esta cláusula, la forma de llevarla a la práctica, o su posible carácter de límite o no a determinados derechos, lo cierto es que el art. 27.2 CE está positivizando al máximo nivel un objetivo último, una misión de la educación que, por su contenido, constituye una innovación en relación a los planteamientos que el Ordenamiento jurídico español ha recogido en otros momentos históricos⁵. Las normas sobre la materia de los siglos XIX y XX están jalonadas de referencias, explícitas o implícitas, a los fines de esta actividad en relación al ejercicio del poder, normalmente como mecanismo de defensa del sistema tal y como quedaba definido desde arriba. Pero a diferencia de ellas, en

² Ignacio Borrajo Iniesta, "El derecho a la educación en libertad: esquema de interpretación", en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, Vol. I, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002, p. 658.

³ Lorenzo Cotino Hueso, *El derecho a la educación como derecho fundamental. Especial atención a su dimensión social prestacional*, CEPC, Madrid, 2012, p. 9.

⁴ Pablo Nuevo López, *La Constitución educativa del pluralismo. Una aproximación desde la teoría de los derechos fundamentales*, Netbiblo, Madrid, 2009, p. 56.

⁵ Benito Aláez Corral, "El ideario educativo constitucional como límite a las libertades educativas", *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 17/1, 2011, pp. 93-94.

el actual régimen constitucional por primera vez parece que la dimensión política de la educación pretende regularse al margen de los conflictos ideológicos que históricamente han caracterizado la cuestión, y de los intereses específicos de los grupos que ostentaban el poder.

Lo que sigue a continuación pretende mostrar cómo ninguna de las aproximaciones normativas previas puede considerarse un verdadero antecedente de lo que presenta la Constitución de 1978 como finalidad última de la educación. Para ello, y sin entrar a fondo en su sustrato teórico, se va a exponer y analizar el contenido de la regulación de cada periodo que, de algún modo, declaraba, pautaba o condicionaba, positiva o negativamente, la orientación de la actividad educativa. Ya fuera mediante declaraciones programáticas, estableciendo o priorizando contenidos concretos, erigiendo limitaciones a la iniciativa individual o a la actividad de los docentes o condicionando el perfil de estos últimos; pues mediante la solución escogida para cada una de estas cuestiones se definía, en último término, el papel instrumental que la educación debía desempeñar en cada momento dentro del sistema político.

II. LA LIMITADA PEDAGOGÍA DE LA DEMOCRACIA EN EL RÉGIMEN GADITANO

Ya en el s. XVIII, los ilustrados españoles pusieron de relieve la importancia política de la educación, como un potencial instrumento de modernización del país, vinculado a un proyecto más general de composición de la nación, postulando las obligaciones del poder público al respecto⁶. La Constitución de Cádiz presenta claras influencias de esas premisas, que se proyectan particularmente sobre la formación de la opinión pública y el papel de la instrucción, entendida en sentido amplio, al respecto⁷, lo cual queda claramente reflejado en su Título IX, dedicado a la “Instrucción Pública”. Sus 6 artículos, donde se incluye la libertad de imprenta, pautan los elementos básicos y los principios programáticos de un esquema educativo cuya finalidad no es otra que la integración del ciudadano en el nuevo modelo político liberal que se instauraba, reconociendo la importancia que esta actividad, como tarea nacional, tiene en el funcionamiento de aquel y en la mejora de las costumbres sociales⁸.

La originalidad del planteamiento educativo de los constituyentes gaditanos ha sido objeto de cierta controversia a la vista de la evidente influencia francesa en el texto, particularmente de la Constitución de 1795⁹. E incluso se podrían

⁶ Miguel Zapater Cornejo, “Influencia de la Ilustración en la redacción del Título IX de la Constitución de 1812, y en su posterior reglamentación”, en Gloria Espigado Tocino *et al.* (eds.), *La Constitución de Cádiz. Genealogía y desarrollo del sistema educativo liberal*, UCA, Cádiz, 2013, pp. 89-91.

⁷ Ignacio Fernández Sarasola, “Opinión pública y “libertades de expresión” en el constitucionalismo español (1726-1845)”, *Historia Constitucional*, n° 7, 2006, p. 170.

⁸ Ignacio Torres Muro, “La educación en tres momentos constitucionales (1812, 1931, 1978)”, *Revista española de pedagogía*, n° 253, 2012, p. 402, en referencia a los argumentos planteados en los debates sobre la materia anteriores a la promulgación de la Constitución.

⁹ Germán Gómez Orfanel y Enrique Guerrero Salom, “La educación y la evolución histórica del constitucionalismo español”, *Revista de educación*, n° 253, 1977, p. 7.

reconocer similitudes con el modelo educativo planteado bajo el reinado de José Bonaparte; en especial, en lo que respecta a la planificación general de la enseñanza, la intervención del poder público o la incorporación al plan de estudios de contenidos relativos a “deberes sociales” o promocionales del sistema político (“amor a la patria y al gobierno”)¹⁰. No obstante, la articulación de esta cuestión en la Constitución de Cádiz respondía específicamente a los rasgos que, conjuntados, definían el sistema concreto que se establecía y la ideología subyacente: la suma de los valores católicos propios de un sistema confesional y los derechos civiles y políticos¹¹.

Normativamente, la planificación general de la enseñanza, la atribución a las Cortes de la competencia regulatoria sobre la materia y la creación de la “Dirección general de estudios” para velar por la inspección de la instrucción pública significaban, en conjunto, la asunción por parte del Estado del poder decisorio sobre la instrucción, que se ejercería de modo homogéneo, en aras de universalizar y uniformizar la de nivel básico y asegurar la libertad en este ámbito¹². Pero también su orientación al servicio del funcionamiento idóneo del sistema político que se pretendía implantar y de su preservación frente a tentativas contrarrevolucionarias, lo cual quedaba patente en distintos preceptos de la Constitución. No sólo en el Título IX, porque antes el art. 25 asociaba la educación con el ejercicio de los derechos políticos como su condición previa al establecer como requisito para ejercer el derecho a voto a partir de 1830 saber leer y escribir¹³. Adicionalmente, el art. 366 incorporaba como contenido obligatorio de la formación infantil básica “una breve exposición de las obligaciones civiles”; y el art. 368 integraba en el plan general de enseñanza la explicación de “la Constitución política de la Monarquía en todas las Universidades y establecimientos literarios donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas”.

Todos estos preceptos se conectan necesariamente con el reconocimiento de la libertad de imprenta y su inmunidad frente a la censura previa, que se presentaba también como un instrumento formativo para difundir las ideas constitucionales y construir en la población una opinión favorable a las mismas¹⁴.

¹⁰ Vid. Natividad Araque Hontangas, “La educación en la Constitución de 1812: antecedentes y consecuencias”, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, vol. 1, nº 5, 2009, pp. 7-8. Además de que ambas Constituciones dedican un Título específico a la instrucción pública, el art. 366 del Texto de Cádiz es muy similar en su planteamiento y redacción al art. 296 del francés, sólo que este último no hablaba de dogmas religiosos ni obligaciones civiles en la instrucción primaria, sino únicamente de elementos de moral acompañando a la lectura, la escritura y el cálculo. Era la Constitución francesa de 1793 donde se atribuía al Cuerpo Legislativo la competencia regulatoria exclusiva sobre la instrucción pública (art. 54), que, en este caso y aunque común en contenidos, la propia sociedad debía poner al alcance de todos los ciudadanos para beneficio del progreso de la razón pública (art. 22).

¹¹ Beatriz Souto Galván, “Educación y ciudadanía en la Constitución española de 1812”, en José Antonio Souto Paz (dir.) y Beatriz Souto Galván (coord.), *Educación y libertad*, Dykinson, Madrid, 2012, pp. 55 y ss.

¹² *Ibidem*, p. 57.

¹³ Natividad Araque Hontangas, “La educación en la Constitución de 1812: antecedentes y consecuencias”, *op. cit.*, p. 9.

¹⁴ Francisco Fernández Segado, “La libertad de imprenta en las Cortes de Cádiz”, Revista de Estudios Políticos, nº 124, 2004, pp. 41-42.

Y en conjunto consagran la apuesta de aquel primer liberalismo por implantar una “pedagogía de la democracia”¹⁵, con la que no sólo instruir, sino también inculcar a quienes pasaban de súbditos a ciudadanos la idea de responsabilidad mediante el conocimiento del funcionamiento y el significado de la tarea política que iban a desempeñar. Ésta finalidad, de naturaleza legitimadora en última instancia¹⁶, es la que se atribuye en este momento a la instrucción como transmisora de ideas que se debían conocer y hacer propias; aunque no se puede obviar tampoco que se trata de un planteamiento con bastantes limitaciones, pues se basaba en una concepción particularmente restrictiva del pluralismo y de la igualdad. Se obviaba a aquellos colectivos que, de un modo u otro, se situaban fuera de los intereses del Estado. Las mujeres, por ejemplo y como luego se verá, resultaban particularmente excluidas de toda la política educativa a pesar de la teórica igualdad en el acceso, y con ello de la posibilidad de adquirir el estatus de ciudadanía¹⁷. De mismo modo, se hacía *de facto* una diferenciación por renta, ya que ésta era la que permitía alcanzar cierto nivel formativo: en la instrucción primaria sólo se prescribía una “exposición” de las obligaciones cívicas, dejando fuera los derechos y las reglas de convivencia democrática¹⁸ (aunque en el Dictamen de 1814 sí se mencionarían los primeros), mientras que en los estudios superiores sí que se tendría que “explicar”, con lo que eso implica, la Constitución como tal.

Por otra parte, y a diferencia del modelo francés, los valores confesionales impregnan toda la construcción. No sólo servían como fundamento ético de la noción de ciudadano que se quería fomentar, sino que el catecismo católico se incorporaba como contenido básico de la instrucción elemental al mismo nivel que esa formación civil. Esta paradoja desde la perspectiva del ideal revolucionario laico es consecuencia del pacto alcanzado entre liberales y serviles para conseguir equilibrar los intereses de la Iglesia sobre la enseñanza con los de los poderes públicos y las ideas liberales, de modo que aquellos últimos aceptaron la nueva realidad a cambio de mantener los dogmas católicos en el centro del sistema educativo¹⁹. Además, la mentalidad confesional también sirve de modelo del tipo de pedagogía que se implantaba, pues, no en vano, el instrumento para ello fueron los “catecismos políticos”, llamados así no por casualidad, donde no sólo se explicaba el contenido de la Constitución, con particular atención a los derechos, sino que se proclamaban sus virtudes y se promocionaba la asunción

¹⁵ Alfonso Sánchez Garrido, “Regulación jurídica de la educación: de la Pepa a la Gloriosa”, en *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Vol. I, Universitas, Madrid, 2012, pp. 1036-1038.

¹⁶ Natividad Araque Hontangas, “La educación en la Constitución de 1812: antecedentes y consecuencias”, *op. cit.*, p. 15.

¹⁷ Carmen Serván, “Los derechos en la Constitución de 1812: de un sujeto aparente, la nación y otro ausente, el individuo”, *Anuario de historia del derecho español*, nº 81, 2011, p. 222.

¹⁸ Benito Aláez Corral, “El ideario educativo constitucional como límite a las libertades educativas”, *op. cit.*, p. 93.

¹⁹ Ignacio Torres Muro, “La educación en tres momentos constitucionales (1812, 1931, 1978)”, *op. cit.*, p. 403.

acrítica a las mismas al tiempo que se transmitía una visión negativa del sistema precedente²⁰.

La misión de la educación que se deduce de los principios constitucionales quedaría mejor definida en el “Informe Quintana”²¹, que a su vez sirvió de inspiración para un proyecto de regulación general de la enseñanza pública que no llegó a debatirse como consecuencia del retorno de Fernando VII. Este documento expone de una manera clara el vínculo entre instrucción y sociedad, entre ciudadanía y su universalización mediante la intervención pública, en particular en la primaria, como soporte de la nueva realidad política²², otorgando a la formación la misión de reformar la sociedad del país²³. En este sentido, el intento de desarrollo de las normas constitucionales está alineado con la tesis de Condorcet sobre la naturaleza de la instrucción como condición necesaria para el correcto ejercicio de las libertades, así como con las ideas regeneracionistas de Jovellanos; en particular el Informe Quintana, donde se insiste en las nociones de libertad, igualdad y universalidad desde una perspectiva de progreso social²⁴.

En lo que se desvía claramente el Dictamen de 1814 es en la manera de entender la forma que debe revestir la formación en valores civiles o el significado de esa universalización de la instrucción. Mientras que para el pensador francés la política, las normas y la moral deben ser transmitidas como hechos no sacralizados favoreciendo la conciencia crítica del individuo²⁵, esta propuesta normativa acababa claramente con cualquier posible interpretación neutral de la formación civil para entenderla como medio para fomentar la adhesión a valores concretos, poniéndola al servicio del Estado y su subsistencia, como “sostén y apoyo de las nuevas instituciones”, en palabras de su Preámbulo. El art. 6 del texto, que reconocía la iniciativa privada, facultaba igualmente al Gobierno para vigilar que ésta no sirviera para enseñar “máximas o doctrinas contrarias a la Religión divina que profesa la Nación, y a los principios sancionados en la Constitución política de la Monarquía”; por su parte, el art. 10 establecía que en la primaria los derechos y obligaciones civiles se expondrían del mismo modo que los dogmas de la religión. En lo que respecta al alcance de la instrucción, se excluía directamente a las

²⁰ Es muy ilustrativo a este respecto el *Catecismo político, arreglado á la constitucion de la monarquía española: para ilustracion del pueblo, instruccion de la juventud, y uso de las escuelas de primeras letras*, publicado en 1812 en Madrid, en cuya primera lección se define a la Constitución como “tan buena que puede hacernos felices si la observamos y contribuimos á que se observe”.

²¹ Informe de la Junta creada por la Regencia para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de la Instrucción pública, de 9 de septiembre de 1813. En marzo de 1814 la Comisión de Instrucción Pública de las Cortes presentó su *Dictamen de proyecto de decreto sobre el arreglo general de la enseñanza pública*.

²² Herminio Barreiro Rodríguez, “Condorcet/Quintana: un micromodelo de cotejo textual”, en *Educación e ilustración en España*, UB, Barcelona, 1984, pp. 16-17.

²³ Germán Gómez Orfanel y Enrique Guerrero Salom, “La educación y la evolución histórica del constitucionalismo español”, op. cit., p. 8.

²⁴ Natividad Araque Hontangas, “La educación en la Constitución de 1812: antecedentes y consecuencias”, op. cit., p. 13.

²⁵ Antonio Torres del Moral, “El poder, los derechos y la instrucción pública según Condorcet”, en José Antonio Souto Paz (dir.) y Beatriz Souto Galván (coord.), *Educación y libertad*, Dykinson, Madrid, 2012, pp. 37-38.

mujeres de la formación civil, planteando para ellas una educación limitada a aquellos conocimientos propios “de su sexo” (art. 115 del Dictamen), es decir, los imprescindibles para desenvolverse en el ámbito doméstico²⁶, siempre en escuelas especiales.

Parece claro en consecuencia que más allá de los principios teóricos de la Constitución, el planteamiento educativo se orientó a promover no sólo el conocimiento, sino la defensa de las máximas del sistema político, sustituyendo los símbolos de poder por la instrucción, entendida ésta como instrumento principal de una educación constitucional que debía hacer de sus destinatarios los principales defensores de sus postulados²⁷. No se concebía espacio alguno para su cuestionamiento, algo lógico teniendo en cuenta las tensiones y dificultades a las que se enfrentaban los revolucionarios liberales, sino que se optaba por un modelo de “educación nacional” cuya finalidad era crear un tipo muy concreto de ciudadano²⁸. Aparece así la idea del dirigismo político en la educación, que será una constante a partir de este momento en distintos contextos y con diferentes intenciones, aunque la aplicación de la solución gaditana fue como tal testimonial. El regreso del absolutismo impidió en primera instancia la realización de estas iniciativas.

Durante el Trienio Liberal, el desarrollo de la instrucción pública se retomó mediante el Reglamento General de 1821²⁹. Basado directamente en las previsiones del Título IX de la Constitución de 1812 y de los textos de 1813 y 1814, reproducía lo relativo a la instrucción sobre los dogmas de la religión y los “derechos y obligaciones civiles” en la primera enseñanza (art. 12), así como las limitaciones a la orientación de la enseñanza privada para evitar que fuera en contra de los principios del Estado. Aunque este texto constituye la base de la concepción liberal-moderada que imperaría en materia educativa durante el siguiente periodo, y muestra por primera vez la tendencia a la transacción con la Iglesia al respecto³⁰, nuevamente apenas tuvo aplicación. En la Década Ominosa, desde 1825 con el Plan de Escuelas de primeras letras³¹, se adoptaría una perspectiva totalmente antiliberal, con la idea de hacer de los discentes “buenos cristianos, y vasallos aplicados y útiles en las diversas ocupaciones y ministerios de la vida civil y religiosa” para contrarrestar

²⁶ Irene Castells Oliván y Elena Fernández García, “Las mujeres y el primer constitucionalismo español (1810-1823)”, *Historia Constitucional*, nº 9, 2008, p. 168.

²⁷ Francisco Manuel García Costa, “Los instrumentos de la educación constitucional en la obra legislativa de las Cortes de Cádiz”, en Jorge Novella Suárez (ed.), *La Constitución de Cádiz en su bicentenario (1812-2012)*, Edit.um, Murcia, 2013, pp. 158-164.

²⁸ Beatriz Souto Galván, *Educación y creencias. Nuevas y viejas querellas sobre cuestiones educativas*, Dykinson, Madrid, 2012, p. 128.

²⁹ Decreto LXXXI, de 29 de junio de 1821, que aprueba el Reglamento General de Instrucción Pública.

³⁰ Alejandro Ávila Fernández, “La enseñanza primaria a través de los planes y programas escolares en la legislación española durante el siglo XIX”, *Cuestiones pedagógicas. Revista de ciencias de la educación*, nº 6-7, 1989-1990, pp. 216-217.

³¹ Real Decreto de 16 de febrero de 1825, mediante el que se aprueba y se manda poner en ejecución el plan adjunto y Reglamento de Escuelas de primeras Letras (Gaceta de Madrid de 22 de febrero de 1825).

todas las actuaciones revolucionarias. La ortodoxia política y la religiosa se unieron aquí a través de la educación³², para lo cual la norma hacía particular hincapié en el adoctrinamiento confesional como único contenido moral de la instrucción mediante diversos preceptos. Además, aparece el control sobre la idoneidad subjetiva del profesorado como forma de asegurar el de la impartición de la enseñanza, exigiéndose para formar parte del mismo no sólo acreditar buenas costumbres, sino también “su buen comportamiento en tiempo de la dominación anárquica, con expresión de sus rectas opiniones políticas, y adhesión y amor al legítimo Soberano el Rey” (art. 93), lo que supone la quiebra total de la libertad de enseñanza en beneficio de los intereses del poder, algo que también se repetiría en las décadas siguientes.

III. PRINCIPIOS, VALORES Y FUNCIÓN DE LA INSTRUCCIÓN DURANTE EL PERIODO ISABELINO

Ni la Constitución de 1837 ni la de 1845, y mucho menos el Estatuto Real dada su limitada dimensión, incorporaron a su articulado mención alguna a la finalidad o a la orientación de la educación. De hecho, conceptos como instrucción o formación no aparecen mencionados ni una sola vez en estos textos, como tampoco hay referencia expresa o implícita alguna a las Universidades o a cualquier otra institución educativa. Ni a la eventual competencia o incompetencia de la Iglesia Católica al respecto considerando la confesionalidad del sistema en ambos casos. De este modo, se extraía de la Constitución cualquier obligación del poder público sobre la materia no sólo en lo que respecta a la observancia o promoción de unos valores o el cumplimiento de unos objetivos políticos mediante la actividad educativa, sino en cuanto a su misma prestación u organización.

Esto puede ser algo particularmente llamativo en el caso de la Constitución de 1837 en la medida en que quiso presentarse, y así lo plantea su Preámbulo, como una revisión de la Constitución de 1812. La realidad, no obstante, es que a pesar de recuperar varios de sus preceptos, el sistema político y la dinámica asociada que instaura son sustancialmente diferentes³³. No sólo en cuanto a la relación y atribuciones de los poderes del Estado. El hecho de prescindir por completo del contenido del Título IX del Texto gaditano evidencia una concepción más limitada y menos ambiciosa de la cuestión educativa, y, en última instancia, de lo que debía ser y significar la nación. Todo ello por mucho que, en principio y considerando las competencias de las Cortes, la Constitución de 1837 permitiera a éstas recuperar la exclusividad para regular la enseñanza³⁴.

La ausencia de referencias a la educación es un rasgo compartido con la Constitución de 1845 a pesar de ser, teóricamente, textos de signo contrario; y de que dentro del ideario inspirador de esta última, la instrucción del individuo resultaba

³² Antonio Martínez Blanco, *La secularización de la enseñanza*, Tecnos, Madrid, 1999, p. 148

³³ Antonio Colomer Viadel, *El sistema político de la Constitución española de 1837*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, p. 648.

³⁴ Salvador Pérez Álvarez, “*Conciencia, educación y enseñanza en el ideario educativo español de signo liberal (1812-1845)*”, *e-Legal History Review*, nº 21, 2015, p. 19.

en principio clave para que éste pudiera participar en la formación y la expresión de la opinión pública³⁵, plasmada mediante ciertos derechos de participación limitada y con efectos muy matizados. Cuestión distinta es que el Estado debiera encargarse de esta faceta concreta de la instrucción, o que se considerase necesario ampliarla a la generalidad de la población, y no sólo a las élites para las que se recogieron esos derechos. Porque más allá de soluciones divergentes a problemas puntuales, tanto la Constitución de 1837 como la de 1845 beben, en el fondo, de la ideología doctrinaria francesa³⁶, compartiendo su limitada concepción del sujeto político. Ello supone no entender necesaria la intervención del poder público en la conformación de la ciudadanía, asumiendo que la libertad individual de imprenta bastaba para cubrir las demandas sociales al respecto³⁷. De hecho, “ciudadano” es otro término profusamente mencionado en la Constitución de 1812 que desaparece de las del periodo isabelino.

Así pues, los rasgos del sistema educativo en este periodo se definirán exclusivamente mediante la acción del Legislador o del Gobierno. Y si bien todas las disposiciones sobre esta materia coinciden en plasmar una relativa universalización de la enseñanza primaria, derivada de su obligatoriedad y teórica gratuidad para los menos favorecidos (cuestión distinta es la implementación de este principio), lo cierto es que esto no se aprovecha en absoluto para difundir una mínima formación política. Al contrario, el sistema educativo parecía pensado precisamente para alejar a buena parte de la población del espacio público, reservado para las élites que podían alcanzar los niveles superiores. Porque en esta época el iletrismo, en lugar de ser percibido como una disfunción del sistema, acababa por resultar una herramienta útil para controlar el orden social establecido y mantener sus instituciones³⁸.

3.1. El Plan del Duque de Rivas y la Ley de Instrucción Primaria de 1838

La primera ordenación del sistema educativo en el periodo isabelino se articuló mediante el “Plan General de Instrucción Pública” de 1836, atribuido al Duque de Rivas³⁹, justificado por la necesidad de una intervención sobre la educación primaria considerando sus beneficios para “la mejora de las costumbres públicas”, el “conocimiento y reforma de los abusos” y “la consolidación de las buenas instituciones políticas”. Una mención genérica y ambigua de la utilidad social de

³⁵ Ignacio Fernández Sarasola, “*Opinión pública y “libertades de expresión” en el constitucionalismo español (1726-1845)*”, *op. cit.*, p. 179.

³⁶ Antonio Torres del Moral, *Constitucionalismo histórico español*, 9ª Ed, Universitas, Madrid, 2018, p. 101.

³⁷ Ignacio Fernández Sarasola, “*Opinión pública y “libertades de expresión” en el constitucionalismo español (1726-1845)*”, *op. cit.*, p. 185

³⁸ Agustín Escolano Benito, “*Claudio Moyano y la Ley de Instrucción Pública de 1857*”, en Leoncio Vega Gil (coord.), *Moderantismo y educación en España. Estudios en torno a la Ley Moyano*, Instituto Florián de Ocampos, Zamora, 1995, p. 79.

³⁹ Real Decreto de 4 de agosto de 1836, por el que se aprueba el Plan General de Instrucción Pública (Gaceta de Madrid de 9 de agosto de 1836), elaborado a partir de la habilitación otorgada mediante Decreto de 31 de agosto de 1834 (Gaceta de Madrid de 3 de septiembre de 1834), donde se encuentra la justificación de la norma.

la primera enseñanza que se acompañaba de la necesidad de vigilar el “régimen moral y administrativo” de los docentes para evitar desviaciones en relación a unos objetivos completamente difusos.

Este Plan General ha sido considerado como el más claro y mejor construido ejemplo de la concepción de la educación que defendía el liberalismo moderado⁴⁰, precursor a todos los efectos de las normas posteriores de la época. Y ello a pesar de su muy corta vigencia y nula aplicación práctica⁴¹, pues en septiembre de 1836 se ordena su suspensión, procediéndose a dictar un “Arreglo provisional de estudios” para el siguiente curso académico hasta que las Cortes elaborasen la pertinente Ley⁴². En cualquier caso, y aunque el Plan ni define ni entra en objetivos generales o fines de la instrucción, sí responde a la postura ideológica dominante, suprimiendo el estudio de los derechos y obligaciones cívicas de los ciudadanos⁴³, además de limitar la gratuidad y generalidad a la enseñanza primaria. Pero tampoco se preceptúa la adecuación de la educación a valores religiosos, porque si bien en el programa de la primaria elemental para las escuelas públicas se incluyen los “principios de religión y de moral”, el catecismo y la teología desaparecen, limitándose su impartición a las escuelas de la Iglesia, como ampliación de contenidos.

Se compone así un sistema educativo con un carácter muy funcional, pero que abandona cualquier aspiración en relación a la primaria para centrarse en la secundaria⁴⁴, lo que suponía apartar sin disimulo a buena parte de la población del primer medio para mejorar su estatus político. De hecho, la educación secundaria se define explícitamente como aquella necesaria “para completar la educación general de las clases acomodadas” (art. 15), y en ella sí se incorporan al currículum formativo elementos de “ideología”, moral y política (art. 16). Respecto de la educación femenina, el art. 21 de la norma remitía a un Decreto especial la regulación de las escuelas de educación primaria para niñas, separadas y acomodando la enseñanza nuevamente a “las modificaciones y en la forma conveniente a1 sexo”.

Por otro lado, el Plan no parece limitar excesivamente la iniciativa privada para crear escuelas de primaria y secundaria⁴⁵, si bien sus docentes, igual que los de los

⁴⁰ Manuel de Puelles Benítez, *Textos sobre la educación en España (Siglo XIX)*, op. cit., p. 35

⁴¹ Como explica María del Mar Martín García, “Antecedentes históricos de la libertad de enseñanza en España”, op. cit., p. 103, la sublevación de la Granja de agosto de 1836 y la consecuente recuperación de la Constitución de 1812 devolvieron la competencia exclusiva sobre educación a las Cortes, lo que supuso la derogación del Real Decreto de 4 de agosto de 1836 por incurrir de manera sobrevenida en un vicio formal. A falta de norma aplicable, se optó por restablecer con carácter interino la Dirección General de Estudios mencionada en el art. 369 de la Constitución de 1812 mediante Real Decreto de 8 de octubre de 1836 (Gaceta de Madrid de 10 de octubre de 1836), con el fin de organizar provisionalmente el sistema educativo.

⁴² Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 26 de octubre de 1836, (Gaceta de Madrid de 6 de noviembre de 1836).

⁴³ Salvador Pérez Álvarez, “Conciencia, educación y enseñanza en el ideario educativo español de signo liberal (1812-1845)”, op. cit. p. 21.

⁴⁴ Manuel de Puelles Benítez, “Reflexiones sobre la formación del Estado liberal y la construcción del sistema educativo (1834-1857)”, en Leoncio Vega Gil (coord.), *Moderantismo y educación en España. Estudios en torno a la Ley Moyano*, Instituto Florián de Ocampos, Zamora, 1995, p. 51.

⁴⁵ En su art. 14, el Decreto exigía para establecer y dirigir escuelas de primaria ser mayor de 20 años, presentar un certificado de buena conducta, no haber sido condenados a penas afflictivas

centros públicos, debían estar en posesión de un certificado de buena conducta de la autoridad municipal que acreditase su idoneidad. Y estarían vigilados en cuanto a su actuación o sus métodos por las Comisiones de Instrucción pública, donde la presencia de eclesiásticos era testimonial. El control religioso católico sobre los contenidos y el comportamiento de los docentes se sustituye así por el del poder público, pudiendo entender que los límites a la impartición de las enseñanzas no serían otros que el respeto a la monarquía y sus instituciones y a la ideología liberal moderada que controlaba el espacio político⁴⁶. De esta manera, se aseguraba que los valores de ésta, si bien no se promocionarían activamente mediante su impartición, tampoco se atacarían por parte de los docentes, una forma de control negativo cuya finalidad no era favorecer la integración de los individuos sino simplemente evitar el cuestionamiento del sistema.

El resultado final era un modelo teóricamente abierto a la libertad educativa, pero que ahondaba en la desigualdad de los alumnos. Con una primaria en principio accesible para toda la población, pero pobre en recursos y que de ningún modo buscaba conectar a sus beneficiarios con unos derechos políticos y una ciudadanía de la que nunca serían partícipes. Y una secundaria “censitaria” que actuaría como barrera, privando a la educación de su carácter democrático para transformarla en un instrumento de los grupos que copaban el poder para mantenerse en él y alcanzar sus fines⁴⁷. La Ley reguladora del plan de estudios de primaria de 1838 reforzó este planteamiento⁴⁸, intensificando la centralización de la enseñanza y su control ideológico por parte de las instancias políticas y, ahora también, de la Iglesia en detrimento de la libertad de enseñanza⁴⁹; y también su precarización.

Más allá de una vaga mención a la necesidad de dotar a los menores de la instrucción que les haga “útiles a la sociedad” al enumerar los deberes de los padres (art. 26), seguía prescindiéndose de la formación cívica, mientras que la presencia de la religión en el aula y la educación moral basada en sus postulados se potenció por vía reglamentaria⁵⁰, incorporando el culto a la rutina diaria del aula y su explicación a la metodología docente⁵¹. Con ello se introducía efectivamente una

o infamatorias sin haber obtenido rehabilitación ni estar procesados criminalmente. En el caso de las escuelas de secundaria, conforme al art. 40 el mínimo de edad era de 25 años, sumando a los requisitos anteriores el ser licenciado en ciencias o letras y la obligación de declarar por escrito al director del instituto elemental o superior más cercano el método que se emplearía en la enseñanza. Para Antonio Martínez Blanco, *La secularización de la enseñanza*, op. cit., p. 149, las escasas limitaciones que se plantean a la enseñanza privada no buscaban sino intentar transigir con la Iglesia en este terreno, facilitando su intervención.

⁴⁶ Salvador Pérez Álvarez, “Conciencia, educación y enseñanza en el ideario educativo español de signo liberal (1812-1845)”, op. cit., p. 20.

⁴⁷ Manuel de Puelles Benítez, “Reflexiones sobre la formación del Estado liberal y la construcción del sistema educativo (1834-1857)”, op. cit., p. 53.

⁴⁸ Ley de 21 de julio de 1838, regulando provisionalmente el plan de estudios de instrucción primaria (Gaceta de Madrid de 28 de agosto de 1838).

⁴⁹ Antonio Martínez Blanco, *La secularización de la enseñanza*, op. cit., p. 149.

⁵⁰ Alejandro Ávila Fernández, “La enseñanza primaria a través de los planes y programas escolares en la legislación española durante el siglo XIX”, op. cit., p. 224.

⁵¹ Reglamento de las Escuelas Públicas de Instrucción Primaria Elemental, de 23 de noviembre de 1838.

cierta orientación ideológica de la actividad, haciendo patente la confesionalidad del sistema y la mejoría en las relaciones con la Iglesia. Adicionalmente, el modelo de financiación y las restricciones sobre el cupo de “niños pobres” que podían ser admitidos en la primaria superior (sólo un 10%) acababan por dirigir la enseñanza, en la práctica, casi exclusivamente a las capas medias y altas de la sociedad urbana⁵², destinatarias exclusivas de los ciclos superiores, cuyos conocimientos “no son indispensables para las clases pobres” según el Preámbulo del Reglamento de 1838. El sesgo clasista y el indisimulado interés en mantener las diferencias sociales era aún más patente en el caso de la formación femenina, para la que el art. 36 de la Ley condicionaba su establecimiento directamente a las posibilidades económicas de cada lugar.

Por último, el encorsetamiento de la educación dentro de la conveniencia del poder político y la Iglesia católica se acababa de asegurar mediante el control de los docentes y su actividad, a través de una estructura que pasaba a integrar ambos intereses de modo más equilibrado y se ordenaba de manera jerarquizada dependiendo del Ministerio de la Gobernación. Por un lado, se añadió entre los requisitos para ser nombrado maestro contar con una certificación de buena conducta del cura párroco, adicional a la del Ayuntamiento (art. 13), necesitándose en última instancia del visto bueno del jefe político de éste y la Comisión Provincial de instrucción primaria⁵³, para acceder al puesto (art. 23). Este mismo órgano, como corolario del modelo de estricta vigilancia de la actividad educativa, ganaba ahora la capacidad de “reconvenir á los maestros que no cumplan con su deber”, una amplia y ambigua potestad sancionadora. Por último, la vigilancia de la conducta de los docentes y de la eventual ampliación de la formación en aquellos lugares donde aun así fuera posible estaba ahora sometida al visto bueno de las comisiones locales, totalmente controladas por las corporaciones municipales⁵⁴. De este modo, los maestros de las escuelas públicas y privadas carecían de margen para desviarse en el desarrollo de su trabajo de las premisas que imponían la “política de orden” y la concreta plasmación de la ideología liberal-conservadora que se había establecido en el Estado con la creciente colaboración de la Iglesia⁵⁵. En definitiva, la libertad de educación quedaba prácticamente liquidada en este nivel, y lo estaría en buena medida durante el resto del siglo XIX.

⁵² José Antonio Pérez Juan, “La reforma de Someruelos en Alicante”, en Francisco Carantoña Álvarez y Elena Aguado Cabezas (edits.), *Ideas reformistas y reformadores en la España del siglo XIX*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2008, p. 342.

⁵³ Ligada a la Diputación, esta Comisión estaba formada por el jefe político, una persona de la Diputación provincial nombrada por ella, un eclesiástico condecorado elegido por el diocesano, y otras dos personas “ilustradas” nombradas por el jefe político a propuesta de la Diputación (art. 28 de la Ley).

⁵⁴ Conforme al art. 31 de la Ley de 1838, las comisiones locales se compondrían por el alcalde, un regidor, un párroco, elegido por el Ayuntamiento donde hubiera más de uno, y otras dos personas “celosas e instruidas” nombradas por la propia corporación local.

⁵⁵ Manuel de Puelles Benítez, *Textos sobre la educación en España (Siglo XIX)*, op. cit., p. 45.

3.2. Del Plan Pidal a la Ley Moyano y las disposiciones posteriores

Aprobada la Constitución de 1845, se dictó el Plan General de estudios del mismo año⁵⁶, el “Plan Pidal”, que plantea una cierta regulación general de la secundaria y la Universidad, a donde se traslada también la premisa del control de la educación por parte del Estado; por ello, más que un texto innovador, constituye un paso más en la evolución que culmina en la Ley de 1857⁵⁷. Para el Plan Pidal, la misión de la instrucción se resumía en formar hombres “amoldados a las miras del que los adoctrina”, entendiendo que enseñar no era sino una cuestión de poder⁵⁸. En este caso el adoctrinador era el Estado, aunque eso no significaba educar ciudadanos, sino súbditos ajustados a unos concretos patrones morales y políticos.

Esto se puede ver, en primer término, respecto a la formación para la socialización. El Preámbulo del texto habla de un indeterminado “interés social” de la educación secundaria, referido, desde un planteamiento muy economicista, a la posibilidad del Estado de disponer de los profesionales que necesite en cada momento. La finalidad de este ciclo no es otra que la de aportar una base sólida para la “educación moral, religiosa y literaria” de los alumnos; pero más allá de esto, apenas se pueden encontrar en el plan de estudios unos mínimos contenidos descriptivos alineados con el perfil de los estudiantes a los que se dirigía. Estos eran los de las “clases medias” que debían adquirir “los elementos del saber indispensables en la sociedad” y los que les permitieran alcanzar aquellos estudios superiores accesibles únicamente para ciertas rentas. Así, formaban parte de la secundaria elemental los “Principios de psicología, ideología y lógica”; y de la de secundaria ampliada “Economía política” y el “Derecho político y administrativo”, aunque no como asignaturas generales, sino dentro de la “Sección de Letras” (arts. 3 y 6). Tampoco se aprecia, por tanto, un interés particular en transmitir conocimientos sobre ciudadanía a estos alumnos, ni de inculcar otros valores cívicos distintos de los religiosos, que se reforzarían en este nivel con la reforma de 1850⁵⁹.

Porque si bien la teórica intención del Decreto de 1845 era la secularización de la enseñanza, y bajo esa idea se prescriben requisitos más rígidos para la enseñanza privada y se refuerza la inspección gubernativa⁶⁰, esto sólo es real en el plano formal, articulando para los centros públicos un sistema muy jerarquizado de gestión bajo el Ministerio de la Gobernación y de vigilancia de los textos por parte del Consejo de Instrucción Pública. No hay secularización respecto de los contenidos o la orientación de la instrucción, que se plantea como una forma de proteger o

⁵⁶ Real Decreto de 17 de septiembre de 1845, aprobando el Plan General de Estudios (Gaceta de Madrid de 25 de septiembre de 1845), y aunque toma el nombre del Ministro de la Gobernación, la autoría intelectual del proyecto se atribuye en gran medida a Antonio Gil de Zárate.

⁵⁷ Mariano Peset Reig, “El plan Pidal de 1845 y la enseñanza en las Facultades de Derecho”, Anuario de historia del derecho español, n° 40, 1970, p. 615

⁵⁸ Antonio Gil de Zárate, *De la instrucción pública en España*, Tomo I, Imprenta del Colegio de Sordo-mudos, Madrid, 1855, p. 117.

⁵⁹ Alejandro Ávila Fernández, “La enseñanza primaria a través de los planes y programas escolares en la legislación española durante el siglo XIX”, *op. cit.*, p. 225.

⁶⁰ Antonio Martínez Blanco, *La secularización de la enseñanza*, *op. cit.*, p. 149.

inculcar los valores católicos⁶¹. En parte con una asignatura específica, “Principios de moral y religión” que se privilegió en cuanto a su tiempo de impartición⁶².

Pero también a través de un claro recelo hacia la enseñanza privada, que parece verse como potencialmente subversiva a este respecto, estableciendo exigencias particulares que buscan condicionarla indirectamente: prueba de “moralidad y buena conducta” para dirigir o establecer un centro privado (mediante la fe de bautismo y un certificado al respecto otorgado por el alcalde y el párroco del domicilio), de modo muy similar a lo ya establecido para la primaria, y la posibilidad de cerrar centros cuyo director no observara en su conducta pública o doméstica los “preceptos de la moral y de la religión”⁶³. Asimismo, se perseguía especialmente a aquellos docentes que divulgaran “máximas contrarias a la buena moral, a la pureza de la religión, al orden político y civil del Estado, a la observancia de las leyes, y al respeto debido á las autoridades constituidas”⁶⁴, mostrando una visión muy negativa de la libertad de enseñanza⁶⁵.

Posteriormente, el Concordato de 1851 dotaría a la Iglesia de un enorme poder sobre el conjunto del sistema educativo como vigilante de la ortodoxia a cambio de apoyar el orden económico y político establecido⁶⁶. Su art. 2 estableció que la instrucción en su conjunto se ajustaría en todos sus extremos a la doctrina católica, atribuyendo a los obispos y demás eclesiásticos la tarea de velar por la pureza de la doctrina de la fe y de las costumbres, así como por la educación religiosa de la juventud, también en las escuelas públicas. Paralelamente, el art. 3 obligaba al Estado a apoyar a los ministros de culto para impedir la publicación o circulación de libros considerados “malos y nocivos”. Además del obvio impacto sobre los contenidos educativos, esto supuso equiparar a las autoridades religiosas al Consejo de Instrucción pública en lo relativo a la supervisión de los textos de estudio, permitiéndoles ejercer la potestad sancionadora sobre los docentes en caso de desviarse de la doctrina establecida⁶⁷.

La Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857⁶⁸, la popular “Ley Moyano”, recogió totalmente estas premisas para todos los niveles educativos, primando los principios católicos y excluyendo la posibilidad de llevar a cabo acciones formativas ciudadanas de naturaleza secular. Todo ello bajo el paraguas

⁶¹ El Preámbulo del Decreto lo dejaba claro: “sin la religión, sin que se labren desde la niñez sus sanas doctrinas en el corazón del hombre, perdidos serán cuantos esfuerzos se hagan para cultivar su entendimiento”. Se articulaba así una separación institucional, pero no ideológica, entre Estado e Iglesia en la educación.

⁶² Salvador Pérez Álvarez, “*Conciencia, educación y enseñanza en el ideario educativo español de signo liberal (1812-1845)*”, *op. cit.*, p. 35.

⁶³ Art. 397 del Reglamento de Ejecución del Plan de Estudios de 22 de octubre de 1845 (Gaceta de Madrid, del 31 de octubre al 7 de noviembre de 1845).

⁶⁴ *Ibidem*, art. 398.

⁶⁵ Mariano Peset Reig, “*El plan Pidal de 1845 y la enseñanza en las Facultades de Derecho*”, *op. cit.* p. 621.

⁶⁶ Manuel de Puelles Benítez, *Textos sobre la educación en España (Siglo XIX)*, *op. cit.*, p. 45.

⁶⁷ Salvador Pérez Álvarez, “*Conciencia, educación y enseñanza en el ideario educativo español de signo liberal (1812-1845)*”, *op. cit.*, p. 35.

⁶⁸ Gaceta de Madrid de 10 de septiembre de 1857.

de la centralización y el control por parte del poder público⁶⁹, combinando los principios establecidos del moderantismo con las exigencias del Concordato en un ejercicio de posibilismo muy condicionado por la beligerancia de las posturas de la época respecto del papel de la Iglesia en la educación⁷⁰.

La enseñanza elemental estaba pensada para dotar a los alumnos de los rudimentos más básicos para la vida diaria, y aunque obligatoria y gratuita, no representaba una apuesta por la educación como un instrumento de mejora social o servicio público, sino más bien un ejercicio de caridad. La norma no abordaba realmente los problemas que estaban en la base de la brecha social, con lo que el sistema que diseñó en ningún caso sirvió ni como factor de construcción nacional ni para la modernización del Estado⁷¹. De hecho, aunque desde un punto de vista puramente cuantitativo el grado de alfabetización creció, el resultado fue que empezó a producirse una clara separación entre la educación pública, la de los pobres, y la privada como propia de las clases medias y altas⁷². En cuanto a la orientación ideológica, a partir de la Ley Moyano se amplían los contenidos de doctrina religiosa tanto en primaria como en secundaria (arts. 2, 14 y 15)⁷³, más allá de la cual no se contemplaba ninguna formación sobre el sistema político o reglas de urbanidad o comportamiento en el espacio público en ningún nivel. Además, la Iglesia se imbricaba en la estructura educativa, interviniendo en la expedición de la certificación de incapacidad económica para sufragar la educación (art. 9), el examen de los textos (arts. 89 a 93), o la inspección tanto en los centros públicos como privados (arts. 295 y 296). Finalmente, los docentes no sólo debían justificar buena conducta religiosa y moral (art. 167), sino que podían ser separados del puesto por difundir “doctrinas perniciosas” o ser moralmente indignos como resultado de un examen donde, a pesar de articularse como un procedimiento jurisdiccional, la Iglesia tendría una gran influencia gracias a su competencia en la inspección.

Por último, también se privilegiaba a la Iglesia en la educación privada, pues los directores y docentes de sus centros resultaban dispensados de las exigencias de

⁶⁹ Beatriz Souto Galván, *Educación y creencias. Nuevas y viejas querellas sobre cuestiones educativas*, op. cit., pp. 95-96.

⁷⁰ Agustín Escolano Benito, “Claudio Moyano y la Ley de Instrucción Pública de 1857”, op. cit., pp. 68-69.

⁷¹ *Ibidem*, p. 77. Como señala el autor, la Ley Moyano no abordó los problemas materiales de acceso a la educación de buena parte de la población española, especialmente en el medio rural, como el trabajo precoz de los niños, la imposibilidad de abonar los costes educativos en caso de no ser beneficiario de la gratuidad, el desinterés en la implantación de las escuelas motivado por la desidia de los municipios y la influencia caciquil, o la permanente falta de fondos para pagar a los maestros. Por no decir que la centralización en las capitales de provincia de los centros de segunda enseñanza impedía en la práctica cualquier posibilidad de acceso para los habitantes de los pueblos.

⁷² Salvador Pérez Álvarez, “Conciencia, educación y enseñanza en el ideario educativo español de signo liberal (1812-1845)”, op. cit., pp. 37-38.

⁷³ Adicionalmente, los alumnos de primera enseñanza debían recibir semanalmente repases de doctrina y moral cristiana impartidos directamente por religiosos (art. 11), y el Catecismo y la Historia Sagrada eran parte del currículum para obtener la titulación de maestro de primera enseñanza elemental (art. 68).

titulación académica que sí se exigían para los que no tuvieran este perfil (art. 153), circunstancia que arruinaba cualquier intento de controlar la calidad educativa de los mismos⁷⁴. El resultado de todo esto fue que, por una parte, la libertad de enseñanza, ya muy debilitada, se puso al servicio del proselitismo ideológico y religioso de la Iglesia⁷⁵, que servía a su vez para evitar el nacimiento de cualquier movimiento intelectual que fuera contrario a sus intereses o a la clase política⁷⁶. Así, en conjunto y a pesar de los avances que pudo suponer la Ley Moyano, se puede apreciar que con ella la finalidad del sistema educativo no era otra que mantener el *statu quo* a toda costa.

A partir de 1863, la creciente tensión política y el progresivo debilitamiento del modelo liberal-moderado derivarán en el endurecimiento del control estatal sobre los docentes de la enseñanza pública, haciendo aún más patente la instrumentalización de la instrucción como forma de control social. En 1864 no sólo se incorpora la exigencia de buena conducta moral y religiosa para ser admitido a las pruebas de maestro de primera enseñanza, debiendo además jurar “obedecer la Constitución de la Monarquía, ser fieles a la Reina Doña Isabel II y cumplir con las obligaciones del Magisterio” para acceder al puesto⁷⁷, sino que la vigilancia se extiende a su conducta personal. Con el fin de hacer frente a propuestas que estaban “viciando las entrañas del cuerpo político y social” y podían predisponer a los alumnos a enfrentarse poder, se exigía a los docentes adecuar su actividad “conforme con el orden social del Estado”⁷⁸; esto es, no atacar a: la religión católica en los términos del Concordato, la monarquía y la persona de la Reina y el sistema político monárquico constitucional tal y como se regulaba, una obligación extensiva al comportamiento público del docente fuera del aula aunque, teóricamente, no a su vida privada.

Había, en consecuencia, una preocupación clara del poder por perder el control del sistema educativo, que no haría más que acentuarse con sucesivas nuevas restricciones para los profesores, ejemplificadas en la prohibición de pertenecer a asociaciones políticas conforme al art. 8 del Real Decreto de 22 de enero de 1867⁷⁹. Después, con la Ley de Instrucción Primaria de 1868⁸⁰, que no llegó a tener aplicación práctica, se apostaría por reforzar más aún la orientación religiosa de la primera enseñanza para tratar de contener el pensamiento anticlerical y antiborbónico⁸¹, permitiendo a los párrocos “vigilar la pureza de las doctrinas” que los maestros

⁷⁴ Manuel de Puelles Benítez, *Textos sobre la educación en España (Siglo XIX)*, op. cit., p. 45.

⁷⁵ Gregorio Cámara Villar, “Constitución y educación (Los derechos y libertades del ámbito educativo a los veinte años de vigencia de la Constitución de 1978)”, en Gumersindo Trujillo, Luis López Guerra y Pedro González-Trevijano (dirs.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*, CEPC, Madrid, p. 266.

⁷⁶ Salvador Pérez Álvarez, “Conciencia, educación y enseñanza en el ideario educativo español de signo liberal (1812-1845)”, op. cit., p. 42.

⁷⁷ Art. 36 del Reglamento de Exámenes de Primera Enseñanza (Gaceta de Madrid de 17 de junio de 1864).

⁷⁸ Real Orden de 27 de octubre de 1864 (Gaceta de Madrid de 28 de octubre de 1864).

⁷⁹ Gaceta de Madrid de 23 de enero de 1867.

⁸⁰ Gaceta de Madrid de 4 de junio de 1868.

⁸¹ Manuel de Puelles Benítez, *Textos sobre la educación en España (Siglo XIX)*, op. cit., p. 84.

difundieran a los alumnos (art. 17), o asignándoles directamente las labores docentes en sustitución de cualquier intervención pública en municipios pequeños (art. 1). También se añadieron a las previsiones de la Ley de 1857 la censura previa eclesiástica de los libros de texto de las escuelas públicas y privadas (art. 29), el veto de cualquier obra ajena a las listas oficiales bajo pena de separación (art. 30), o la posibilidad de suspender a un maestro por devenir indigno de la confianza de los padres “por su doctrina o por su conducta” (art. 54).

IV. AVANCES Y RETROCESOS EN LA POLÍTICA EDUCATIVA ENTRE 1868 Y 1931

4.1. El proyecto educativo del Sexenio

La reivindicación de la libertad de enseñanza se erigió como una de las primeras proclamas de las Juntas Revolucionarias de 1868, haciendo patente, de un modo un tanto indeterminado, la oposición liberal a la intervención del Estado en cualquier sector, incluyendo la educación⁸². Pero éste no fue el único motivo para plantear lo que, en principio, se aventuraba como una reforma de calado en lo que respecta al ejercicio y misión de la instrucción. Hay que considerar también la clara alineación de los revolucionarios con las reivindicaciones de independencia científica de los docentes krausistas represaliados en los años anteriores⁸³, en las que se justificaba la ruptura con el modelo pedagógico que los diferentes sectores, instituciones y fuerzas a los que se quería sustituir en nombre de los derechos naturales y la democracia habían empleado para mantener sus privilegios.

Conscientes de la importancia que la instrucción podría tener para el éxito del cambio de régimen, la regulación al respecto apenas se hizo esperar un mes, constituyendo toda una declaración de intenciones sobre ideología educativa. La norma más efusiva en este sentido es el Decreto de 25 de octubre de 1868⁸⁴, dedicado a la segunda enseñanza y a la Universidad como disposición provisional hasta la promulgación de una Ley de instrucción pública que permitiera “el majestuoso desarrollo de los principios proclamados por la revolución”. El Preámbulo de la norma presenta una visión modernizada y avanzada de los mismos postulados expresados por el constitucionalismo gaditano, conformando una apelación a la educación como herramienta para el progreso e instrumento necesario para el triunfo de la revolución liberal. Y esto no podía ser de otro modo, pues era evidente que el éxito de la ruptura dependía de lograr la adhesión de la población al nuevo sistema para evitar involuciones, lo cual requería del concurso del

⁸² Antonio Viñao Frago, “La educación en el sexenio (1868-1874). Libertades formales y libertades reales”, *Anales de Pedagogía*, nº 3, 1985, pp. 88-89.

⁸³ Alejandro Mayordomo, “Los ministerios de Albareda y Pidal o el problema de la “libertad de ciencia” en la Restauración”, *Historia de la educación: revista interuniversitaria*, nº 1, 1982, pp. 23-24.

⁸⁴ Gaceta de Madrid de 26 de octubre de 1868. En el manifiesto dirigido a la nación con el que se abre este mismo número se enumera, como una de las máximas del programa revolucionario la defensa libertad de enseñanza frente al anterior modelo dirigista “de manera que la ilustración, en vez de ser buscada vaya á buscar al pueblo”.

sistema educativo. Así, se declara que la misión de la educación no podía ser sino “satisfacer las necesidades de la vida moderna” para los “ciudadanos” que viven en sociedad de modo que sean “ilustrados que conozcan su patria en las diversas manifestaciones de la vida nacional, y puedan enaltecerla y honrarla”; o lo que es lo mismo, participar en su vida política. Y aunque se prescindiera del control centralizado por considerarlo esencialmente contrario a la libertad de enseñanza, se alentaba tanto a las instituciones públicas como privadas a actuar para hacer llegar la educación a todas las clases sociales⁸⁵.

Se pretendía recuperar así la dimensión cívica de la educación que había desaparecido durante décadas, para cuya consecución el plan de estudios de secundaria eliminaba completamente la formación religiosa e incorporaba, aunque únicamente dentro de una de las ramas posibles, contenidos sobre Derecho civil, político-administrativo y penal (art. 3), constituyendo el estudio de las nociones y principios jurídicos un complemento necesario para los alumnos procedentes del plan de estudios anterior (art. 6). Sin embargo, más importante podría ser en este sentido la educación primaria, regulada de modo mucho más básico justo antes, mediante el Decreto de 14 de octubre de 1868⁸⁶. Éste suprime todas las potestades del clero, derogando la Ley de Instrucción primaria aprobada en junio, plantea la libertad en la enseñanza también en este ciclo⁸⁷, reconociendo la potestad de escoger el método, y obliga a sostener con fondos públicos las escuelas necesarias para “generalizar la instrucción primaria en el pueblo”. En este último sentido, se aboga incluso por la enseñanza libre al margen del sistema estatal para facilitar conocimientos básicos a las clases populares⁸⁸.

En suma, la búsqueda de la máxima expansión de la libertad de enseñanza y la eliminación del monopolio estatal para convertir a la educación en una función de la sociedad desarrollada por ella misma se acompañaban de una reorientación de la instrucción, pero no entendiendo la instrucción ciudadana como una doctrina ética, sino a través de la formación objetiva en los principios fundamentales del Derecho y de las leyes⁸⁹. No obstante, se pueden apreciar algunas paradojas que debilitaban en la práctica la idea.

El plan de estudios de primaria no se alteraba en relación al de la recuperada Ley Moyano salvo lo que se pudiera oponer a la nueva norma, por lo que si bien se podía interpretar que quedaba suprimida toda instrucción religiosa, no se incorporaba ninguna asignatura de formación ciudadana en ese nivel. Tampoco se desarrollaban los instrumentos que permitieran la generalización de la instrucción primaria ante los problemas materiales a los que se enfrentaba, ni se alteraba la

⁸⁵ Vid. la Circular del Ministerio de Fomento de 31 de octubre de 1868 (Gaceta de Madrid de 1 de noviembre de 1868). O el Decreto de 14 de enero de 1869 (Gaceta de Madrid de 15 de enero de 1869), que permite a Diputaciones y Ayuntamientos fundar y sostener de manera autónoma cualquier tipo de establecimiento docente.

⁸⁶ Gaceta de Madrid de 15 de octubre de 1868.

⁸⁷ Manuel de Puelles Benítez, *Textos sobre la educación en España (Siglo XIX)*, op. cit., p. 91.

⁸⁸ Decreto de 26 de diciembre de 1868 (Gaceta de Madrid de 31 de diciembre).

⁸⁹ Beatriz Souto Galván, *Educación y creencias. Nuevas y viejas querellas sobre cuestiones educativas*, op. cit., p. 98.

naturaleza onerosa de la segunda enseñanza; de hecho, se remarcaba el carácter subsidiario de la intervención pública⁹⁰. Además, las amplias concesiones a las iniciativas educativas sirvieron básicamente para que las élites locales constituyeran sus propios centros donde no tenían cabida las clases populares⁹¹. Con todo ello, la pretendida ampliación de la educación no lo fue de su dimensión cívica, que seguía reservada para ciertos perfiles sociales, una contradicción en un sistema político que abogaba por el sufragio universal masculino. Como también lo era otorgar una misión al sistema educativo y renunciar a la vigilancia de su consecución. Sobre todo porque la Iglesia hizo uso de la libertad académica y de creación de centros privados para continuar con su labor en oposición a la perspectiva krausista, entonces dominante gracias al beneplácito de la autoridad⁹².

En cualquier caso, la prometida Ley de instrucción pública nunca llegó a aprobarse, y la Constitución de 1869, dentro del eclecticismo derivado de las diferencias ideológicas entre los partidos que la elaboraron⁹³, no incorporó a su articulado ninguna de las máximas proclamadas en las normas previas. No hay referencias a la formación ciudadana ni a la misión de la instrucción. Y si bien puede interpretarse que la libertad de opinión del art. 17 de la Constitución amparaba la libertad de expresión docente⁹⁴, sólo el art. 24 hacía referencia expresa a la educación, limitándose a reconocer la libertad de todo español para fundar y mantener sin autorización previa “establecimientos de instrucción o de educación, sin previa licencia, salvo la inspección de la Autoridad competente por razones de higiene y moralidad”⁹⁵. Este último límite no era sinónimo de “ajustado a la moral católica”, considerando el principio de tolerancia religiosa, pero su falta de concreción abrió la puerta a soluciones normativas muy diversas que fueron restringiendo la libertad de enseñanza y poco a poco rectificando las premisas originales⁹⁶, en paralelo a la propia evolución política del sistema. De hecho, dos Decretos de 29 de julio de 1874 supusieron en gran medida un retorno al modelo previo a la Revolución⁹⁷, ya que con ellos el Gobierno recuperó el control sobre la dirección, planes de estudios y personal de los centros públicos, reinstaurándose también el de la Dirección General de Instrucción Pública sobre la designación de los maestros de primaria.

⁹⁰ María Teresa Regueiro García, “*La libertad de cátedra en el Ordenamiento español*”, Boletín de la Facultad de Derecho, nº 6, 1994, p. 189.

⁹¹ Antonio Viñao Frago, “*La educación en el sexenio (1868-1874). Libertades formales y libertades reales*”, *op. cit.*, p. 101.

⁹² Gonzalo Capellán de Miguel, “*Política educativa bajo los gobiernos de Cánovas y Sagasta: propuestas para una interpretación*”, Berceo, nº 139, 2000, p. 128.

⁹³ Antonio Torres del Moral, *Constitucionalismo histórico español*, *op. cit.*, p. 133.

⁹⁴ Manuel de Puelles Benítez, *Textos sobre la educación en España (Siglo XIX)*, *op. cit.*, p. 98.

⁹⁵ El Proyecto de Constitución de 1873 tampoco era muy diferente a este respecto. Su art. 26 era idéntico al art. 24 del Texto de 1869, sin incorporar nada relacionado con la misión u orientación de la instrucción. Lo que sí recogía era la obligatoriedad y gratuidad de la primaria, responsabilizando de ella a los municipios (art. 108) y una mención a la educación en los territorios coloniales, que debía ser “humana y progresiva” (art. 44).

⁹⁶ Antonio Viñao Frago, “*La educación en el sexenio (1868-1874). Libertades formales y libertades reales*”, *op. cit.*, p. 91.

⁹⁷ Gaceta de Madrid de 30 de julio de 1874.

4.2. Divergencias respecto de la misión de la educación durante la Restauración

El art. 12 de la Constitución de 1876 se mantuvo en la línea de reconocer el derecho de los nacionales a fundar y mantener establecimientos educativos, añadiendo una remisión a la Ley para regular tanto “los deberes de los profesores” como las reglas a las que debería ajustarse la enseñanza de los establecimientos de instrucción pública. Así, y como en tantos otros casos, este Texto permitía un amplio margen de actuación en la materia no ya al Legislador, sino a los distintos gobiernos. Son básicamente normas de rango reglamentario las que definirán la función o el objetivo último de la actividad educativa en este periodo, a veces de una manera muy genérica.

Pero el principal problema de la fórmula constitucional es que no resolvía la controversia que enfrentaba a conservadores y liberales sobre el encaje de la doctrina de la Iglesia en el sistema educativo⁹⁸, y que sería la razón última de los continuos cambios y retoques en lo que respecta a la secundaria y la educación superior; la primaria se mantuvo en todo momento estancada en el currículum de la Ley de 1857 y el sesgo confesional de la enseñanza. Esta circunstancia, además de impedir la consolidación de ningún modelo formativo, hizo oscilar permanentemente la orientación ideológica de la instrucción en función del partido en el poder: los conservadores siempre se inspiraron más en los rasgos del modelo isabelino, mientras que los liberales buscaron recuperar de algún modo las premisas originales del Sexenio, intentando, sin lograrlo apenas, ahondar en la secularización e incorporar elementos jurídico-políticos en los planes de estudios. En lo que ambas tendencias coincidían, no obstante, era en entender la educación como una herramienta de conservación del sistema y para evitar rupturas.

Existen, por tanto, dos grandes líneas en las que se pueden agrupar las múltiples normas dictadas hasta 1923. Los gobiernos conservadores se mostraron más proclives a conceder espacios a la Iglesia en el ámbito educativo y a restringir simultáneamente la libertad de enseñanza, entendiendo la educación como un instrumento de defensa militante de la religión y las instituciones que consideraban básicas. La primera norma de la época, el Real Decreto del Ministerio de Fomento de 26 de febrero de 1875⁹⁹, previo a la Constitución, constituye el mejor ejemplo al reinstaurar el control del poder público sobre los programas de secundaria y superior y la verificación por parte de las autoridades religiosas de los libros de texto. En la misma fecha, una Circular del propio Ministerio obligó a adecuar el contenido y la metodología de la enseñanza al principio confesional católico, prohibiendo enseñar nada “contrario al dogma católico ni a la sana moral”, a la monarquía constitucional o al régimen político. Con ello, la defensa de los principios religioso y monárquico como valores esenciales del “sistema social” se erigían en

⁹⁸ María Teresa Regueiro García, “*La libertad de cátedra en el Ordenamiento español*”, *op. cit.*, p. 190.

⁹⁹ Tanto el Real Decreto como la Circular de la misma fecha se publicaron en la Gaceta de Madrid de 27 de febrero de 1875, siendo ambos obra del mismo Ministro que estuvo detrás de la Ley de Instrucción Primaria de 1868, Manuel Orovio.

condicionante de toda la actividad educativa; y su promoción, en consecuencia, en la finalidad última del sistema. La visión extrema de esta premisa motivo el fracaso de proyecto de 1876 del Conde de Toreno para crear escuelas para no católicos¹⁰⁰. Otras disposiciones posteriores de los gobiernos conservadores buscarían favorecer la actividad educativa de la Iglesia, reforzando la doctrina católica como materia o beneficiando a los centros privados de su titularidad al eximir a sus docentes de titulación¹⁰¹; o también aumentar el control, permitiendo a la inspección educativa vigilar los materiales docentes, la conducta moral de los Profesores y la enseñanza ética y cívica para asegurar el respeto a “las leyes del país”¹⁰².

Por su parte, los gobiernos liberales se mostraron más receptivos a admitir la libertad de cátedra y a las iniciativas aperturistas en cuanto a la orientación educativa, optando por la institucionalización de la educación frente a la intervención de la Iglesia¹⁰³, con algún matiz en la última época, y abandonando progresivamente la libertad de creación de centros para no favorecer a ésta¹⁰⁴. Es en las normas promulgadas durante los gobiernos de este signo donde se pueden encontrar ciertas concesiones a la formación cívica de los estudiantes, aunque nunca una concepción de la misma como educación en o para la libertad. Ni mucho menos una apuesta por la ampliación de la instrucción ciudadana para integrar a todas las capas sociales en la comunidad política. Y es que una verdadera formación en este sentido no habría encajado bien en la lógica del sistema constitucional de la Restauración, que se erigía en buena medida como un instrumento limitativo de la sociedad en todos los sentidos¹⁰⁵, lo cual también, evidentemente, afectaba a la conformación de su dimensión política.

Así, la Circular de 3 de marzo de 1881¹⁰⁶, derogando la de 26 de febrero de 1875, aboga por no obstaculizar el desarrollo del estudio o la actividad docente, considerando que las restricciones en este ámbito pueden dar lugar a cuestionamientos revolucionarios del sistema, para lo cual reinstaura la libertad de cátedra sin más límite que el “derecho común”. En lo que respecta al currículo de secundaria, diferentes normas coinciden en eliminar la obligatoriedad de la religión e incorporar una asignatura sobre elementos jurídico-políticos, el “Derecho usual”¹⁰⁷, ya fuera para otorgar un conocimiento básico del sistema jurídico, o

¹⁰⁰ Antonio Martínez Blanco, *La secularización de la enseñanza*, op. cit., pp. 156-157.

¹⁰¹ Vid. el Real Decreto de 20 de julio de 1900 (Gaceta de Madrid de 22 de julio de 1900), ordenando el plan de estudios de secundaria, o la Real Orden de 15 de octubre de 1914 (Gaceta de Madrid de 20 de octubre de 1914), que autorizaba a los eclesiásticos de la Compañía de Jesús, Escuelas Pías o Agustinos para ejercer la enseñanza.

¹⁰² Real Decreto de 18 de noviembre de 1907 (Gaceta de Madrid de 24 de noviembre de 1907).

¹⁰³ Gonzalo Capellán de Miguel, “Política educativa bajo los gobiernos de Cánovas y Sagasta: propuestas para una interpretación”, op. cit., pp. 131-134.

¹⁰⁴ María Teresa Regueiro García, “La libertad de cátedra en el Ordenamiento español”, op. cit., p. 191.

¹⁰⁵ Manuel Clavero, *Manual de historia constitucional de España*, Alianza, Madrid, 1990, p. 167.

¹⁰⁶ Gaceta de Madrid de 4 de marzo de 1881.

¹⁰⁷ Decretos de 16 de septiembre de 1894 (Gaceta de Madrid de 18 de septiembre de 1894), donde se hace alguna vaga referencia a los “ciudadanos como miembros activos de la civilización de su época”, y de 13 de septiembre de 1898 (Gaceta de Madrid de 14 de septiembre de 1898), donde

para materializar un interés más claro en la formación como herramienta para el desenvolvimiento social y político, apuntando la utilidad de la segunda enseñanza para dotar a quienes la cursaban de “los materiales más indispensables para desempeñar sin dificultad su misión de ser sociable y de miembro de una Nación culta”, pero dentro de los parámetros establecidos. Porque al mismo tiempo se reconocía al Consejo de Instrucción Pública la posibilidad de vetar los libros de texto contrarios a la moral o a las instituciones fundamentales del Estado, lo que en la práctica y de manera subrepticia vinculaba esta formación a la promoción del sistema para evitar su eventual cuestionamiento.

También serían los liberales los que, desde la oposición, propiciaron el primer debate parlamentario sobre secularización de la enseñanza y el significado de su carácter moral en 1908¹⁰⁸. Y quienes, en el gobierno, relajarían el control administrativo sobre los contenidos y los textos de la educación privada para satisfacer las peticiones de la Institución Libre de Enseñanza, aunque no por ello se renunciaba a impedir “cuanto sea contrario a la moral, a la Patria y las leyes”¹⁰⁹. No obstante, también es un Ejecutivo de este signo el que confirmaría la obligatoriedad de la enseñanza confesional católica en la primaria salvo para los hijos de quienes profesaran una religión distinta¹¹⁰, reafirmando el sesgo de este ciclo en un intento de buscar un equilibrio que no satisfizo ni a los sectores conservadores ni a los más progresistas¹¹¹.

4.3. La formación patriótica en la dictadura de Primo de Rivera

En los años 20 del siglo XX, el principio de “educación nacional” conocería una versión más dura y distorsionada, empleando abiertamente la instrucción como un instrumento de poder al servicio de la construcción ideológica de un nuevo régimen no democrático. A través de ella se buscó inculcar a la población sus valores y promocionar un determinado ideal de ciudadanía patriótica. En particular, entre las clases más desfavorecidas, pero no a través de la formación reglada, sino mediante actividades de pura propaganda ajenas al sistema educativo oficial, pues la dictadura se centró más en reglamentar y ordenar, una vez más, la secundaria, donde posiblemente el adoctrinamiento podría tener una mayor utilidad, que la primaria a la que aquellas tendrían acceso¹¹². A este respecto, la educación no sería ajena al proceso general de militarización de la sociedad. Desde el primer momento

la asignatura se caracterizaba para aportar el conocimiento de “los deberes y derechos políticos del ciudadano, organización y manera de funcionar de los poderes públicos y de las instituciones administrativas y judiciales”, una materia que “ningún ciudadano debe ignorar si ha de ejercitar conscientemente sus derechos y estar informado de sus sociales y políticos deberes”. No obstante, esta última propuesta nunca llegó a aplicarse por el cambio de Gobierno tras las elecciones de 1899.

¹⁰⁸ Al respecto, vid. Manuel de Puelles Benítez, *Modernidad, republicanismo y democracia: una historia de la educación en España (1898-2008)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 211-232.

¹⁰⁹ Real Decreto de 3 de febrero de 1910 (Gaceta de Madrid de 4 de febrero de 1910).

¹¹⁰ Real Decreto de 25 de abril de 1913 (Gaceta de Madrid de 26 de abril de 1913).

¹¹¹ Antonio Martínez Blanco, *La secularización de la enseñanza*, op. cit., p. 162. El autor referencia erróneamente la norma precedente como de 15 de abril de 1913.

¹¹² Ramón López Martín, “La inspección de enseñanza primaria en la dictadura de Primo de Rivera”, *Historia de la educación: revista interuniversitaria*, nº 6, 1987, pp. 312-313.

se encomendaría a oficiales del Ejército, bajo la forma de delegados gubernativos, tareas como el impulso de las “corrientes de nueva ciudadanía” o la organización de conferencias de adoctrinamiento político denominadas, paradójicamente, de “educación ciudadana”¹¹³.

En cuanto a las enseñanzas regladas, se optó por el control tanto de los contenidos como de los docentes, suspendiendo a aquellos que no emplearan el castellano o difundieran doctrinas contrarias a dos principios elementales del nuevo régimen¹¹⁴: la unidad nacional y la religión, sobre la que además parece plantearse cierto deber de promoción activa. También se establecería con carácter general la vigilancia de “las doctrinas antisociales o contra la unidad de la Patria” que pudieran ser expuestas por los docentes¹¹⁵. Sobre la máxima de que el Estado debía “atender a su propia conservación”, se hacía preciso que los docentes condujeran a los estudiantes “por la senda del bien y del orden social” en contra de “propagandas, más o menos encubiertas, contra la unidad de la Patria o contra instituciones que, cuales la familia, la propiedad, la religión o la nación, constituyen el fundamento sobre que descansa la vida de los pueblos”, so pena de graves sanciones para los profesores y otros responsables académicos. Ese “orden social” (léase el poder establecido y su ideología) también debía ser respetado por los textos, ordenándose el cierre de aquellas escuelas privadas donde se encontraran obras contrarias al mismo. Un dirigismo absoluto, que se aseguraría también mediante el nombramiento directo por el Gobierno de los directores de cualquier centro docente público que no fuera de primera enseñanza entre personas que mostraran “especiales condiciones de prudencia para el mando y adhesión a los principios de orden y autoridad”¹¹⁶.

Específicamente para la primaria, la dictadura optó por reforzar la inspección, cuya labor, vigilada por los delegados gubernativos, quedaba supedita a criterios políticos antes que técnicos¹¹⁷. El bachillerato quedaría organizado mediante dos Decretos de 25 de agosto de 1926¹¹⁸. En el primero de ellos, más allá de múltiples referencias a elementos nacionales en las distintas materias, no hay menciones a grandes fines u objetivos distintos de la formación técnica, aunque sí se aprecia la inclusión de la doctrina católica como requisito de ingreso y, en el plan de estudios, como asignatura no evaluable y dispensable. También aparece una asignatura de “Deberes éticos y cívicos y rudimentos de Derecho” que, en contexto, presentaría un claro contenido ideológico. Sin embargo, el segundo Decreto establecía el uso de textos únicos oficiales y excluyentes para cada asignatura, obligatorios en todos los centros de este nivel, como una forma más de limitar y controlar la libertad de enseñanza. Con el mismo objetivo, y dentro de un modelo de control gubernativo

¹¹³ Carmen González Martínez, “La Dictadura de Primo de Rivera: una propuesta de análisis”, *Anales de Historia Contemporánea*, n° 16, 2000, p. 361.

¹¹⁴ Real Orden de 12 de febrero de 1924 (*Gaceta de Madrid* de 15 de febrero de 1924).

¹¹⁵ Real Orden de 13 de octubre de 1925 (*Gaceta de Madrid* de 14 de octubre de 1925).

¹¹⁶ Real Decreto n° 640, de 4 de abril de 1927 (*Gaceta de Madrid* de 5 de abril de 1927).

¹¹⁷ Ramón López Martín, “La inspección de enseñanza primaria en la dictadura de Primo de Rivera”, *op. cit.*, pp. 318-321.

¹¹⁸ *Gaceta de Madrid* de 28 de agosto de 1926.

directo, para la Universidad se reiteró que ni la actividad docente ni el contenido de los cursos podrían “atacar los principios básicos sociales que son fundamento de la constitución del país, ni a su forma de Gobierno, ni a los Poderes ni Autoridades”¹¹⁹.

Esta manera de entender la formación ciudadana, promovida por diversas vías, aunque muy diferente en sustrato de la educación constitucional¹²⁰, se proyectaría expresamente en el Anteproyecto de Constitución de 1929. Su art. 78 explicitaba, por primera vez en el constitucionalismo español, una finalidad objetivable de la educación pública en relación a la formación política: favorecer para todos sin distinción “el robustecimiento colectivo del espíritu nacional” a través de un sistema formativo férreamente dirigido. Resulta llamativo, no obstante, que al mismo tiempo el art. 24 del texto encomendara en primera instancia a los padres la facultad y obligación de educar e instruir a sus hijos, calificándose los derechos y deberes del Estado al respecto como “supletorios”. Cabría preguntarse, teniendo en cuenta que en la lógica corporativa de la dictadura los derechos individuales y sociales quedaban relegados a un segundo plano, qué eficacia podría haber tenido ese derecho parental frente al adoctrinamiento estatal en caso de pretender ir en su contra.

V. LA EDUCACIÓN EN LA II REPÚBLICA

Durante la II República, la relación entre la educación y la política alcanzó una complejidad y grado de tensión superior al de cualquier época anterior, entre otros factores porque las fuerzas que apoyaron principalmente su instauración (republicanos y socialistas) eran conscientes de la importancia de la primera para consolidar y mantener el nuevo sistema político¹²¹. Así, poco después de su proclamación se dictó la primera disposición dirigida a suprimir la formación religiosa en las escuelas públicas, salvo petición expresa de los padres, “por respeto a la conciencia del niño y del Maestro” y sin perjuicio de los poderes de las Cortes Constituyentes para determinar “las orientaciones de la enseñanza”¹²². Con ello ya se aventuraba el que sería el punto de conflicto en todo el periodo y el condicionante de las soluciones constitucionales: la formación religiosa y la impartida por los religiosos, con el papel de la libertad de enseñanza de fondo¹²³.

La Constitución de 1931 dedicó a la educación los arts. 48 a 50. El primero, proclamaba la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, planteando un cierto sentido social de esta tarea por encima de condicionantes económicos, a través del sistema de escuela unificada, que suponía la coordinación formal y

¹¹⁹ Real Decreto-Ley nº 934, de 19 de mayo de 1928 (Gaceta de Madrid de 21 de mayo de 1928).

¹²⁰ Francisco Manuel García Costa, “*Los instrumentos de la educación constitucional en la obra legislativa de las Cortes de Cádiz*”, op. cit., p. 207.

¹²¹ Germán Gómez Orfanel y Enrique Guerrero Salom, “*La educación y la evolución histórica del constitucionalismo español*”, op. cit., p. 19.

¹²² Decreto de 6 de mayo de 1931 (Gaceta de Madrid de 9 de mayo de 1931).

¹²³ Ignacio Torres Muro, “*La educación en tres momentos constitucionales (1812, 1931, 1978)*”, op. cit., pp. 405-406 y 409.

material de todos los niveles del sistema educativo¹²⁴. Pero en cuanto a los fines, se limitaba a identificar en su 5º párrafo a los “ideales de solidaridad humana” como inspiración material de la enseñanza, planteada por otro lado sobre la base del principio de laicidad y la mención al trabajo como base metodológica. A pesar de lo poco esclarecedor que resulta el precepto en este sentido, sí se puede intuir una cierta idea de fondo que parte del propio encuadramiento constitucional de esta materia. La educación, integrada indisolublemente dentro de la cultura, era concebida como un medio para el acceso a las libertades por parte de la población, lo cual requería como contrapunto de la universalidad en el acceso que proclamaba el párrafo 4º del art. 48 de la Constitución.

Aunque no se planteara expresamente como un derecho, en el texto constitucional de 1931 sí se puede entrever una concepción de la educación como servicio público prestacional que, condicionado por el enfrentamiento del Estado con la Iglesia, llega a oponerse a la libertad de enseñanza¹²⁵. El poder público asume el control de la educación en sentido amplio, incluyendo los contenidos, optando por una pedagogía que no era de clase sino “de integración social”¹²⁶, aunque no por ello orientada a la transformación de la sociedad¹²⁷, en todos los ciclos, lo cual era una novedad. Por otra parte, tampoco se puede obviar la vinculación de las fuerzas políticas mayoritarias del momento con la Institución Libre de Enseñanza, bajo cuyos presupuestos ideológicos se articuló en parte la política educativa del periodo¹²⁸. Durante los primeros años de la República no faltaron manifestaciones públicas de los responsables políticos de educación señalando como una de las pretensiones de la instrucción la formación de ciudadanos críticos y responsables, con respeto a la conciencia del niño, a través de la escuela unificada y activa¹²⁹. De este modo se adopta en principio la idea ilustrada de que no puede haber revolución política sin revolución educativa¹³⁰. Pero en la práctica, a la hora de llevar a las aulas la educación ciudadana no se renunció a cierto componente de construcción de identidad patriótica-nacional¹³¹, basado en la transmisión de valores como la paz, la tolerancia o la democracia, que se asociaban a la idea del

¹²⁴ Manuel de Puelles Benítez, *Modernidad, republicanismo y democracia: una historia de la educación en España (1898-2008)*, op. cit., p. 320.

¹²⁵ Lorenzo Cotino Hueso, *El derecho a la educación como derecho fundamental. Especial atención a su dimensión social prestacional*, op. cit., p. 4.

¹²⁶ Manuel de Puelles Benítez, *Educación e ideología en la España contemporánea*, op. cit., p. 276.

¹²⁷ Germán Gómez Orfanel y Enrique Guerrero Salom, “La educación y la evolución histórica del constitucionalismo español”, op. cit., p. 20.

¹²⁸ Antonio Molero Pintado, “La Institución Libre de Enseñanza y sus relaciones con la política educativa de la II República”, *Revista de Educación*, nº 243, 1976, p. 86.

¹²⁹ Alfonso Pérez Marqués, “Magisterio Nacional y valores patrióticos. La huella de Joaquín Costa en las Jornadas Pedagógicas de Zaragoza de 1932”, en Guillermo Vicente y Guerrero (coord.), *El renacimiento ideal. La pedagogía en acción de Joaquín Costa*, IFC, Zaragoza, 2014, p. 293.

¹³⁰ Herminio Barreiro Rodríguez, “Repercusiones de la revolución ideológica y científica del último tercio del siglo XIX en las innovaciones educativas de la Institución Libre de Enseñanza”, *Historia de la educación: revista interuniversitaria*, nº 2, 1983, p. 213.

¹³¹ María del Mar del Pozo Andrés, “Educación para la ciudadanía democrática en la Segunda República: un intento de construcción de la identidad nacional desde la escuela”, *Historia de la educación: revista interuniversitaria*, nº 27, 2008, pp. 124 y s.

nuevo sistema político, pero también en la difusión laudatoria de los símbolos, personajes o logros de la República para afirmarla ante la monarquía y conseguir apoyo social¹³². Aunque la Constitución no lo establecía, se instauró lo que Azaña denominó la “democracia militante docente”¹³³, que no deja de presentar ciertas similitudes formales con planteamientos anteriores.

A estas ideas responden las pocas disposiciones del primer bienio que, a falta de Ley general en la materia, abordaron de algún modo la promoción de los valores del sistema político republicano mediante la actividad educativa. Una Circular del Director General de Educación, de 12 de enero de 1932¹³⁴, ponía el acento en la labor de los maestros para ello, y si bien lo que se planteaba no se podía asimilar a una verdadera materia de formación cívica, no por ello se dejaban de incorporar ciertos matices innovadores¹³⁵. En primer lugar, se les exhortaba a elaborar lecciones centradas en la Constitución, explicando el significado que una norma así tiene en una democracia. Y en segundo término, como especiales depositarios de la “misión renovadora” del nuevo sistema, se les hacía responsables de contribuir al libre desarrollo de la personalidad del niño. Simultáneamente, se declaraba la neutralidad del espacio educativo (“toda propaganda política, social, filosófica y religiosa queda terminantemente prohibida en la Escuela. La Escuela no puede coaccionar las conciencias”), aunque de manera relativa, pues se definía desde la adhesión a los valores republicanos: expresamente se pedía a los maestros revisar “cuidadosamente los libros utilizados en sus Escuelas, retirando aquellos que contengan apologías del ex rey o de la monarquía”. La promoción del sistema también se incorporó a la educación para adultos¹³⁶, en la que debía transmitirse “siempre la noción justa y elevada de lo que significa ser ciudadano de una República democrática”, para lo cual se incluyó como contenido preceptivo de todas las modalidades previstas “la lectura comentada de la Constitución española y demás Leyes de la Nación, de modo que alumnas y alumnos reciban una información adecuada en orden a los deberes y derechos ciudadanos”.

Durante el segundo bienio, las intervenciones en el ámbito educativo se materializaron esencialmente a través de medidas administrativas que, sobre el papel, no parecían alterar las premisas del sistema, si bien en la práctica supusieron una “contrarreforma” en relación a la política llevada a cabo en el anterior¹³⁷. Entre las pocas normas promulgadas, el Decreto de 29 de agosto de 1934 (disposición básicamente organizativa del plan de enseñanzas del Bachillerato)¹³⁸, no recogía

¹³² Mónica Moreno Seco, *Conflicto educativo y secularización en Alicante durante la II República (1931-1936)*, Generalitat Valenciana, Valencia, 1995, pp. 77-81.

¹³³ Manuel de Puelles Benítez, *Modernidad, republicanismo y democracia: una historia de la educación en España (1898-2008)*, op. cit., p. 349.

¹³⁴ Gaceta de Madrid de 14 de enero de 1932.

¹³⁵ María del Mar del Pozo Andrés, “Educación para la ciudadanía democrática en la Segunda República: un intento de construcción de la identidad nacional desde la escuela”, op. cit., p. 111.

¹³⁶ Orden del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes de 1 de diciembre de 1932 (Gaceta de Madrid de 6 de diciembre de 1932).

¹³⁷ Manuel de Puelles Benítez, *Educación e ideología en la España contemporánea*, op. cit., p. 286

¹³⁸ Gaceta de Madrid de 30 de agosto de 1934.

grandes proclamas sobre la misión de la educación, limitándose a señalar en su preámbulo el propósito formativo “con una orientación natural y humana” y el carácter de paso previo a los estudios universitarios de este ciclo, más allá de alguna mención al interés nacional. En lo que sí insiste es en integrar la formación reglada como parte de la cultura, entendiendo que el bachillerato debía orientarse a dotar de una “cultura integral” a los alumnos con independencia de la orientación de sus estudios.

Fue tras las elecciones de febrero de 1936 cuando se puede apreciar un refuerzo de la vigilancia sobre los contenidos educativos y su orientación más allá de lo que se planteó en el primer bienio. Enseguida, la visión militante de la instrucción apartó a un segundo plano tanto la promoción de la personalidad del menor y de su sentido crítico como la educación en valores democráticos, optando por la exaltación directa de los formalismos y premisas de la República tal y como aparecían bajo el prisma del nuevo Gobierno. A tenor de la “nueva misión de la Escuela primaria dentro del Estado y como base cultural del Estado que la voluntad nacional ha constituido”, se abogaba por reforzar la inspección sobre la actividad de los maestros, los textos y las normas pedagógicas para evitar desviaciones, imponiendo la presencia en las aulas de un símbolo de la República¹³⁹. También se declaran como “máximas morales y civiles que pueden y han de ser lecciones permanentes” determinados preceptos de la Constitución, que se pedía fueran tratados como una constante para los alumnos, lo que incluía “discernir sobre su profundidad ética”. Quizá el mejor ejemplo de lo limitado y políticamente condicionado de este enfoque sea el hecho de que se planteara como obligación en las aulas una defensa promocional del primer párrafo del art. 1 de la Constitución (la forma de gobierno), pero no del principio de soberanía popular del segundo¹⁴⁰. La escuela pasa así a ser el ente encargado de promocionar no sólo el ideario republicano, sino la visión de la sociedad compartida por los partidos en el poder, con el resultado de acabar transformando el ideario educativo de la II República en una versión degradada de sí mismo, limitado al adoctrinamiento en clichés con un sesgo ideológico muy concreto.

VI. LA FORMACIÓN NACIONAL COMO EJE DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DURANTE EL FRANQUISMO

Cuando comienza la Guerra Civil, la pugna en el ámbito de la educación ya no es entre modelos, sino entre concepciones políticas que la ven como una

¹³⁹ Vid. la Orden Circular de 28 de marzo de 1936 (Gaceta de Madrid de 29 de marzo de 1936).

¹⁴⁰ Conforme a esta norma, los preceptos constitucionales considerados esenciales y objeto de proselitismo eran, además del art. 1.1, los arts. 2 (la igualdad ante la ley), el primer párrafo del art. 25 (el principio de igualdad), el art. 28 (el principio de legalidad penal), el primer párrafo del art. 44 (la subordinación de la riqueza del país al interés de la economía nacional), el primer párrafo del art. 46 (la protección del trabajo como obligación social) y los párrafos primero, cuarto y quinto del art. 48 (la competencia estatal sobre la cultura, la gratuidad de la enseñanza y los principios inspiradores de la educación), cuyo texto debía mostrarse permanentemente en las paredes de las aulas.

herramienta útil de promoción y aseguramiento de una futura base social. En este sentido, la visión del franquismo, claramente heredada de los planteamientos desarrollados durante la dictadura de Primo de Rivera, se plasmará muy pronto como contrapunto al ideal del sistema republicano, buscando la restauración de un modelo pedagógico antiliberal¹⁴¹, totalmente contrario a la libertad de cátedra¹⁴², y confesional en todos los sentidos, lo que suponía no sólo incorporar la religión al currículum educativo y la adecuación de toda la instrucción al dogma y la moral católicos, sino también fomentar y promocionar la escuela privada confesional¹⁴³.

Estos rasgos ya aparecieron con especial énfasis, y considerable barroquismo expresivo, en las normas dictadas durante el conflicto en la zona sublevada, que abiertamente hablan de adoctrinamiento para la sumisión al nuevo sistema y la oposición al anterior. También evidencian en un primer momento ciertas tensiones entre las distintas corrientes ideológicas o de interés que había dentro del bando Nacional, aunque al final todas acabaron confluyendo y amalgamando sus premisas en el articulado de las diferentes normas¹⁴⁴.

La Orden de la Junta de Defensa Nacional de 19 de agosto de 1936 está claramente inspirada en el ideal falangista, considerando a las escuelas primarias la base para la “españolización de las juventudes del porvenir” a través de una enseñanza que respondiera a las “conveniencias nacionales”, donde incluso los juegos infantiles debían tender a “la exaltación del patriotismo sano y entusiasta de la España nueva”¹⁴⁵, unas premisas que se anteponian de inicio a los valores religiosos por razones eminentemente prácticas¹⁴⁶. Poco después, la Orden de 4 de septiembre de 1936 ya conectaría patriotismo y religión en lo que sería la constante del periodo, hablando sin tapujos de “depuración de la conciencia nacional” en referencia al control sobre los centros de segunda enseñanza, y vetando cualquier libro de texto contrario a la moral cristiana o a “los sanos ideales de la ciudadanía y patriotismo”¹⁴⁷.

La importancia de la formación religiosa estará si cabe más presente en la Circular de 5 de marzo de 1938¹⁴⁸, dirigida a la Inspección y los Maestros públicos y privados, que se puede considerar la mejor articulada base doctrinal de los objetivos educativos del Régimen¹⁴⁹. En ella se aboga por adaptar toda la actividad docente a la doctrina de la Iglesia, de modo que el ambiente escolar resulte “en su totalidad influido y dirigido” por ella. La educación cívica, que también se menciona, no

¹⁴¹ Manuel de Puelles Benítez, *Modernidad, republicanismo y democracia: una historia de la educación en España (1898-2008)*, op. cit., p. 364.

¹⁴² María Teresa Regueiro García, “La libertad de cátedra en el Ordenamiento español”, op. cit., p. 193.

¹⁴³ Antonio Martínez Blanco, *La secularización de la enseñanza*, op. cit., p. 168.

¹⁴⁴ Manuel de Puelles Benítez, *Educación e ideología en la España contemporánea*, op. cit., p. 300.

¹⁴⁵ Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España, nº 9, de 21 de agosto de 1936.

¹⁴⁶ José Manuel Alfonso Sánchez, “La orientación católica de la enseñanza (1936-1939): principales disposiciones normativas”, Papeles Salmantinos de Educación, nº 1, 2002, p. 35.

¹⁴⁷ Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España, nº 18, de 8 de septiembre de 1936.

¹⁴⁸ BOE de 8 de marzo de 1938.

¹⁴⁹ Gregocio Cámara Villar, *Nacional-catolicismo y escuela: la socialización política del franquismo (1936-1951)*, Hesperia, Jaén, 1984, p. 85.

tiene otro contenido que la entrega a los sacrificios de la patria, con la conveniente exaltación “del Movimiento Nacional, sus ideales y aspiraciones (...) en un ambiente de confraternidad cristiana”. Incluso en la educación física se habla de seguir las “puras corrientes nacionales”. La Ley de 20 de septiembre de 1938¹⁵⁰, reguladora del Bachillerato, establece como el primero de sus principios la formación de la personalidad del discente “sobre un firme fundamento religioso, patriótico y humanístico”, dando a este último concepto un significado muy particular ligado a la revisión y puesta en valor de aquellas tradiciones que favorecieran los planteamientos ideológicos del régimen¹⁵¹. Esto se traducía en la práctica en la recuperación de la asignatura obligatoria de religión y la inclusión de “conferencias de formación patriótica y deberes cívicos, orientadas hacia el espíritu de milicia y servicio”. Adicionalmente, se reforzaba la inspección educativa para asegurar que las enseñanzas y la actividad de los centros respondían y se ajustaban a “los principios inspiradores del Movimiento Nacional”.

Éstas y otras disposiciones sobre cuestiones puntuales dictadas durante la Guerra Civil componen un auténtico marasmo normativo que en conjunto, lejos de buscar la construcción de un modelo educativo sólido, aspiraban a emplear la estructura existente para realizar la nueva “educación nacional”¹⁵², cuyo único objetivo era prestar servicio a la ideología del tipo de Estado que se establecía en aquel momento y sus autoproclamadas fuentes de legitimación¹⁵³. Así, la educación no tenía otra utilidad que promover la adhesión total a los valores tradicionales, a la religión católica y a la idea predefinida de España, obviamente sin espacio para el espíritu crítico y sin más noción de ciudadanía que la entrega disciplinada y sacrificada a lo que el poder estableciera en cada momento. Un dirigismo muy potente, materializado mediante un sistema integrista, católico y patriótico¹⁵⁴, que se mantendría prácticamente inalterado en los años siguientes, pues la influencia de estas primeras normas en la Legislación posterior sería determinante¹⁵⁵.

Sin embargo, las Leyes Fundamentales nunca pautaron ni expresaron la finalidad ideológica de la educación, pública o privada. Más allá de plantear la reserva del Estado sobre los “planes nacionales de enseñanza” (art. 10, letra 1, de la Ley de Cortes), las menciones a la materia son breves y relacionadas con su carácter prestacional; ahora bien, no dejaba de ser una prerrogativa que no se podía desvincular de las máximas del sistema político que también se proclamaban

¹⁵⁰ BOE de 23 de septiembre de 1938.

¹⁵¹ José Manuel Alfonso Sánchez, “*La orientación católica de la enseñanza (1936-1939): principales disposiciones normativas*”, *op. cit.*, p. 55.

¹⁵² Gregocio Cámara Villar, *Nacional-catolicismo y escuela: la socialización política del franquismo (1936-1951)*, *op. cit.*, p. 69.

¹⁵³ Juan Antonio Lorenzo Vicente, “*La enseñanza media en España (1938-1953). El modelo establecido en la ley de 20 de septiembre de 1938 y la alternativa del anteproyecto de 1947*”, *Historia de la educación: revista interuniversitaria*, nº 17, 1998, p. 74.

¹⁵⁴ Lorenzo Cotino Hueso, *El derecho a la educación como derecho fundamental. Especial atención a su dimensión social prestacional*, *op. cit.*, p. 4.

¹⁵⁵ Germán Gómez Orfanel y Enrique Guerrero Salom, “*La educación y la evolución histórica del constitucionalismo español*”, *op. cit.*, p. 25.

en esas normas, especialmente la sumisión al “bien común de la nación” del que hablaba el Apartado V de la Ley de Principios del Movimiento Nacional. El art. 5 del Fuero de los Españoles reconocía simplemente el derecho y deber de los españoles a recibir y adquirir educación e instrucción en el seno de su familia o en centros privados o públicos a su libre elección, debiendo el Estado velar “para que ningún talento se malogre, por falta de medios económicos”. Más tarde, la citada Ley de Principios del Movimiento Nacional proclamaba el derecho de todos los españoles a “una educación general y profesional, que nunca podrá dejar de recibirse por falta de medios materiales”, sin más condicionantes (Apartado IX).

Fue la Legislación específica la que dotó de sentido ideológico a estos preceptos, definiendo los objetivos de la educación en cuanto a la integración social del discente. Al principio, como se ha dicho, manteniendo la misma base teórica e insistiendo en asignar al sistema educativo los mismos fines en todos sus niveles. Conforme a la Ley de educación primaria de 1945¹⁵⁶, ésta se orientaba a “formar la voluntad, la conciencia y el carácter del niño en orden al cumplimiento del deber y a su destino eterno” e infundir en él “el amor y la idea del servicio a la Patria, de acuerdo con los principios inspiradores del Movimiento”. Para ello, en lugar de educación ciudadana existía la “Formación del Espíritu Nacional” (art. 6), ajustada en todo caso al dogma católico (art. 5) y diversificando claramente las metas prácticas de la instrucción en función del sexo de los alumnos (art. 11), pues a las niñas se las debía preparar para “la vida del hogar, artesanía e industrias domésticas”. Para la enseñanza media¹⁵⁷, la Ley de 1953 reiteraba su orientación conforme al dogma católico y los principios fundamentales del Movimiento Nacional (art. 2), con especial insistencia hacia la formación del espíritu nacional (arts. 5, 7.b y 11), que eran claramente los principios rectores de esa formación moral o en valores espirituales que se reivindicaba. Finalmente, la Universidad también se entregó al control político e ideológico del Movimiento, estableciéndose como su función última actuar al “servicio de los fines espirituales y del engrandecimiento de España”, lo que suponía acomodar sus enseñanzas al dogma y la moral católicos y a “los puntos programáticos del Movimiento” “en armonía con los ideales del Estado nacionalsindicalista”¹⁵⁸; esto llevó al establecimiento de cursos obligatorios de formación política para los estudiantes universitarios, que en el fondo eran una concesión a la Falange para la propaganda de sus premisas¹⁵⁹.

Las normas aprobadas en los años 60 transmiten una mínima apertura en cuanto a la instrumentalización política de la educación, en paralelo a la propia evolución del Estado y la pérdida de influencia de algunas de sus corrientes. Pero no un cambio como tal, porque en el plano ideológico seguían instaladas en el

¹⁵⁶ Ley de 17 de julio de 1945 sobre Educación Primaria (BOE de 18 de julio de 1945).

¹⁵⁷ Ley de 26 de febrero de 1953 sobre Ordenación de la Enseñanza Media (BOE de 27 de febrero de 1953).

¹⁵⁸ Arts. 1, 3 y 4 de la Ley de 29 de julio de 1943 sobre ordenación de la Universidad española (BOE de 31 de julio de 1943).

¹⁵⁹ Decreto de 29 de marzo de 1944, por el que se establecen en las Universidades cursos para la formación política de los escolares (BOE de 10 de abril de 1944).

mismo dogmatismo, y materialmente siguen reiterando lo dispuesto en las Leyes precedentes respecto de la misión del sistema educativo. Únicamente añaden premisas más pragmáticas y pretendidamente desideologizadas, como la afirmación de que la enseñanza debía contribuir a desarrollar una labor de orientación escolar y vocacional ligada al futuro profesional¹⁶⁰. No se puede hablar de evolución hasta la Ley General de Educación de 1970¹⁶¹, que, dentro de las máximas del sistema político, incorpora una cierta apertura y una relativa neutralidad a la tarea educativa¹⁶², mostrando un planteamiento algo más liberal y socializador, un leve distanciamiento con la Iglesia y, sobre todo, una cierta concesión a la libertad de enseñanza que alcanza, con algún matiz y sin renunciar a un intervencionismo estatal directo, a los contenidos y las opciones pedagógicas¹⁶³. Pero no hasta el punto de lograr la democratización y modernización de la enseñanza que reivindica el Preámbulo. La Ley busca enfatizar su dimensión técnica y de modernización pedagógica¹⁶⁴, pero esto no alcanza a la misión de la educación, aunque se presente en unos términos mucho más relajados que en las leyes precedentes. La “preparación para el ejercicio responsable de la libertad” sigue ligada al “concepto cristiano de la vida” (el poder público continúa asegurando la enseñanza religiosa y moral de la Iglesia católica en todos los centros de enseñanza) y siempre condicionada por los Principios del Movimiento Nacional. Con ello el cambio, aunque apreciable y ligado a una concepción más realista de la educación y la capacitación profesional, no es total.

No podía serlo en un sistema que no era democrático, algo que se puede apreciar claramente en la concepción de la “educación cívico-social” que desarrolla la Orden de 25 de junio de 1974¹⁶⁵, centrada en las estructuras políticas y sociales de la dictadura y en la explicación de su régimen jurídico. O en la asignatura de “Formación Política, Social y Económica” del Bachillerato, que además de conocimientos técnicos debía promover la “comprensión de los valores y potencialidades de la doctrina política del Movimiento Nacional como la más adecuada a la realidad española”¹⁶⁶.

¹⁶⁰ Preámbulo de la Ley 16/1967, de 8 de abril, sobre unificación del primer ciclo de la Enseñanza Media (BOE de 11 de abril de 1967). Su art. 1 prescribe que durante este ciclo se prestará una atención especial a la orientación escolar de los alumnos. Razones igualmente prácticas se pueden encontrar en la Ley 27/1964, de 29 de abril, sobre ampliación del periodo de escolaridad obligatoria hasta los catorce años (BOE de 4 de mayo de 1964), si bien ésta vuelve en su Preámbulo sobre las razones patrióticas, presentando la medida como la “solución de los problemas económicos y sociales actualmente planteados” en el país.

¹⁶¹ Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (BOE de 6 de agosto de 1970).

¹⁶² Manuel de Puelles Benítez, *Educación e ideología en la España contemporánea*, op. cit., p. 351.

¹⁶³ María del Mar Martín García, “Antecedentes históricos de la libertad de enseñanza en España”, op. cit., p. 112-115.

¹⁶⁴ Alejandro Mayordomo Pérez, “La transición a la democracia: educación y desarrollo político”, *Historia de la educación: revista interuniversitaria*, nº 21, 2002, p. 22.

¹⁶⁵ Orden de 25 de junio de 1974 por la que se establecen nuevos contenidos en las orientaciones pedagógicas del Área Social en la Segunda Etapa de la Educación General Básica (BOE de 1 de julio de 1974).

¹⁶⁶ Orden de 22 de marzo de 1975 por la que se desarrolla el Decreto 160/1975, de 23 de enero, que aprueba el Plan de Estudios del Bachillerato, y se regula el Curso de Orientación Universitaria

VII. EL REPLANTEAMIENTO DE LA MISIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LA TRANSICIÓN Y EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La Constitución de 1978 contiene, en su art. 27.2, un objetivo explicitado para la educación: “el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”. El constituyente optó así por positivizar una finalidad formativa general del sistema, independiente de la naturaleza del centro docente, bajo la forma de “ideario educativo de la Constitución”¹⁶⁷, como principio rector y de constitucionalidad de todo el sistema educativo¹⁶⁸; o quizá sería más adecuado, considerando el contenido material del precepto, denominarlo “ideario educativo democrático”, que se puede interpretar como una exigencia promocional: el sistema no sólo debe transmitir conocimientos de modo libre y plural, sino también formar en términos cívicos y morales a los discentes como forma de preservar y desarrollar el valor democrático que sustenta el sistema constitucional¹⁶⁹.

Así, aunque la postura de la Constitución no es neutral en el plano valorativo¹⁷⁰, esto no significa un adoctrinamiento en las máximas de una posición política o una configuración o concepción concreta del Estado o sus poderes. Implica la implantación de un modelo redefinido de educación ciudadana, centrada (con el componente crítico que implica) en el significado, la importancia y las reglas de la democracia como marco de convivencia y en los derechos fundamentales, pues sólo de este modo se satisfará correctamente el interés educativo del menor¹⁷¹. Y justo esto es lo que lo convierte en una cláusula sustancialmente diferente de las que se podían encontrar en las constituciones o demás normas promulgadas en los 166 años anteriores.

7.1. La educación ciudadana en la Transición

En lo que respecta a su composición en el proceso constituyente, hay que tener presente que si bien durante la Transición los distintos partidos políticos fueron adoptando los discursos propios de los planteamientos históricos de cada ideología en cuanto a la función de la educación en relación a la sociedad y el papel del Estado¹⁷², los Pactos de la Moncloa de 1977 constituyeron un primer punto

(BOE de 18 de abril de 1975).

¹⁶⁷ Apartado 10º del Voto particular de F. Tomás y Valiente a la STC 5/1981, de 13 de febrero de 1981.

¹⁶⁸ Ana Valero Heredia, “*Ideario educativo constitucional y “homeschooling”: a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 133/2010, de 2 de diciembre*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 94, 2012, pp. 417-418.

¹⁶⁹ Benito Aláez Corral, “*El ideario educativo constitucional como límite a las libertades educativas*”, *op. cit.*, p. 96.

¹⁷⁰ Gregorio Cámara Villar, “*El debate sobre los valores en el currículo sobre Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos*”, en *La Sentencia. Educación para la ciudadanía*, Wolters Kluwer, Madrid, 2009, p. 51.

¹⁷¹ Ana Valero Heredia, “*Ideario educativo constitucional y “homeschooling”: a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 133/2010, de 2 de diciembre*”, *op. cit.*, p. 419.

¹⁷² Alejandro Mayordomo Pérez, “*La transición a la democracia: educación y desarrollo político*”, *op. cit.*, pp. 26-28.

de acuerdo para comenzar una verdadera democratización del sistema escolar, aunque principalmente en lo que respecta a la gratuidad de la enseñanza y su financiación¹⁷³. Todo ello junto con la propia evolución y apertura a otros valores, formas e ideas que se daban en la realidad escolar española más allá de lo que dijeran las normas.

Junto con esto, se adoptaron algunas disposiciones que planteaban nuevas metas para el sistema educativo vinculadas al proceso que se estaba desarrollando. Mediante una Orden Ministerial de 1976 se derogó la de 1974 y se incorporaron con carácter experimental a los tres últimos cursos de la Educación General Básica contenidos obligatorios de educación cívico-social, orientados ahora hacia nociones sobre la convivencia, la democracia, la paz o la autorrealización interior desde un punto de vista pluralista, también en lo religioso¹⁷⁴. La finalidad promocional de esta formación queda clara en el Preámbulo de ese Reglamento cuando afirma que “el sistema educativo constituye una base imprescindible para el logro de una sociedad democrática en la cual la convivencia pacífica y armónica permita la realización del individuo en todas sus dimensiones” como sujeto de derechos y deberes públicos, potenciando simultáneamente “virtudes éticas y comunitarias” que prepararan al futuro ciudadano para la nueva realidad política y social, distinta a la vivida hasta entonces.

La formación política, vigente en la Universidad desde 1944, se suprimiría mediante el Real Decreto 426/1977¹⁷⁵, como consecuencia del “proceso de transformación que vienen experimentando la vida social y política española”, lo que imponía también la necesidad de incorporar a la formación del profesorado los conocimientos requeridos para impartir los contenidos de educación cívico-social. Finalmente, el Real Decreto 2675/1976 eliminaría la formación cívica y política franquista del Bachillerato y la Formación profesional “en tanto, mediante la oportuna Ley, no se regulen los estudios relativos al conocimiento de la Constitución y las bases de la convivencia democrática”¹⁷⁶.

7.2. El debate del art. 27.2 CE

A diferencia de otros aspectos del derecho a la educación que sí fueron objeto de una cantidad considerable de enmiendas, la referencia a su misión apenas recibió 7 propuestas para alterar su redacción en los debates constituyentes. Ninguna de

¹⁷³ Juan Carlos Hernández Beltrán, “Educar en tiempos de transición: significación educativa de los Pactos de la Moncloa”, Aula, nº 14, 2002, p. 148.

¹⁷⁴ Orden de 29 de noviembre de 1976 por la que se establecen nuevos contenidos en las orientaciones pedagógicas del área social en la segunda etapa de la Educación General Básica (BOE de 3 de diciembre de 1976), prorrogada por la Orden de 30 de junio de 1977 (BOE de 29 de julio de 1977) para el curso 1977-1978, cuyo preámbulo incluso ahonda más en la idea de la formación integral del individuo para su desarrollo social y la participación activa.

¹⁷⁵ Real Decreto 426/1977, de 4 de marzo, por el que se suprime la asignatura de Formación Política en la Universidad (BOE de 22 de marzo de 1977).

¹⁷⁶ Real Decreto 2675/1976, de 15 de octubre, por el que se suspenden las enseñanzas de Formación Política en los Centros de Bachillerato y de Formación Profesional durante el curso académico 1977-78 (BOE de 27 de octubre de 1977).

ellas tuvo incidencia alguna, por lo que el resultado final es el mismo que planteó de inicio la Ponencia constitucional como art. 28.2 del Anteproyecto, heredero en cierto modo de la idea de educación cívica de la Transición. Se podría decir, por tanto, que hubo un cierto grado de consenso en la redacción del precepto¹⁷⁷, más allá de la disparidad de interpretaciones que, aún a día de hoy, suscita, y que muestran que el acuerdo quizá fuera, y es, más formal que material¹⁷⁸.

Las enmiendas concretas que afectaban de alguna manera al ideario educativo constitucional fueron las numeradas como 2, 41, 65, 74, 588, 691 y 779¹⁷⁹. De ellas, la nº 74 únicamente planteaba pasar la mención a los objetivos de la educación al apartado 1º del artículo cambiando “libertades” por “deberes” en la redacción. La alteración más relevante era la propuesta como parte de la amplia enmienda nº 779, de la UCD, que planteaba una redacción alternativa del apartado: “la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad armonizando en ella el respeto a la libertad y derechos individuales con los principios democráticos de la convivencia social”. A falta de justificación expresa, pero considerando la postura general de este partido en el debate sobre la materia, parece que con esta fórmula se buscaba de algún modo constitucionalizar el papel de la libertad de enseñanza y el pluralismo ideológico de los centros¹⁸⁰. O bien de unas posiciones individuales que bien podrían materializarse a través del derecho de guía moral de los progenitores. Pero no como parte del elenco de valores que debían transmitirse e inculcarse mediante la educación, sino como elementos moduladores de la propia actuación pública.

La enmienda nº 41, del Partido Aragonés Regionalista, integrado en el Grupo Mixto, era quizá más explícita, planteando que el desarrollo de la personalidad humana a través de la educación debía realizarse “dentro del respeto a las propias creencias”, y no sólo a los principios democráticos, además de incorporar una mención a los deberes en sustitución de las libertades al final del texto. Una referencia, según se lee en la motivación de la enmienda, que debe entenderse a las creencias de los padres, como forma de garantizarlas en el proceso educativo, aunque en el debate plenario de la propuesta también se alegó que con la redacción del artículo no se respetaban expresamente las creencias, no sólo religiosas, de los educandos¹⁸¹. Parece por tanto que se pretendía erigir en la práctica a ambas, en su indefinición, como elemento verdaderamente limitador de la educación democrática.

El resto de iniciativas eran más simples. Particularmente taxativa, la enmienda nº 2 planteada por el Grupo Parlamentario de Alianza Popular propugnaba la supresión del apartado por ser “declarativo y no normativo”. Y aunque no se daba

¹⁷⁷ Manuel de Puelles Benítez, *Educación e ideología en la España contemporánea*, op. cit., p. 488.

¹⁷⁸ Pablo Nuevo López, *La Constitución educativa del pluralismo. Una aproximación desde la teoría de los derechos fundamentales*, op. cit., pp. 53-54.

¹⁷⁹ Las enmiendas completas al Anteproyecto de Constitución están disponibles en: [<http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>] (Consultado: 28/03/2021).

¹⁸⁰ Manuel de Puelles Benítez, *Modernidad, republicanismo y democracia: una historia de la educación en España (1898-2008)*, op. cit., p. 397.

¹⁸¹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 106, 1978, pp. 4019-4020.

mayor explicación, en el fondo subyace la que era una de las premisas básicas de este partido en el debate constituyente: proteger el derecho de educar de los padres como “anterior y prioritario” al del Estado, entendiendo que esta tarea no podía consistir sino en “promover el desarrollo integral de la persona según sus creencias y convicciones”¹⁸². Otras enmiendas, como la n° 65 (de Alianza Popular) o la n° 691 (del Grupo Parlamentario Vasco), mantenían la misma caracterización general del objeto de la educación, limitándose a sugerir añadidos en la redacción para incorporar, respectivamente, referencias al sentido de la dignidad de la persona o a la moral como contenido de la misma. En la misma línea, la enmienda n° 588, de la UCD, hacía mención a la “educación para la libertad y la solidaridad” como forma de especificar la función de la formación en el respeto a los principios democráticos para evitar, según se señalaba en la justificación de la propuesta, la falta de concreción del párrafo.

Sin embargo, se impuso una visión que expresaba la necesidad de conjugar “la valoración del cultivo de las potencias personales en la esfera de lo individual con el respeto público a los principios democráticos de convivencia, como reconocimiento expreso de esa inseparable dimensión del hombre que es la dimensión social”¹⁸³, dando como resultado un texto en el art. 27.2 CE que, más que inspirado en normas previas, resulta una versión resumida de lo que establecen tanto el art. 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos como el art. 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966¹⁸⁴.

Sin embargo, la plasmación concreta de este mandato se ha mostrado particularmente problemática; más allá de divergencias doctrinales, se ha visto muy influenciada por constantes conflictos políticos, traducidos en quizá más normas sobre educación de las deseables, y por una articulación competencial de la materia que incorpora un factor de diversificación que no resulta el más adecuado para desarrollar de modo efectivo todo lo que implica el art. 27 CE¹⁸⁵. También ha contribuido a esto el hecho de que ni el Tribunal Constitucional ni el Supremo hayan prestado especial atención a este precepto al margen de resoluciones que han afrontado siempre conflictos específicos del ámbito educativo, donde ha sido concebido simultáneamente como un límite externo y un mandato positivo de inspiración de la enseñanza¹⁸⁶. La suma de todos estos factores ha acabado por debilitar la función del ideario educativo constitucional, privándole del necesario protagonismo que debería tener como mecanismo para lograr la identificación de la sociedad con los valores de la democracia pluralista y, consecuentemente,

¹⁸² Vid. la intervención del Diputado de Alianza Popular Federico Silva Muñoz en el debate en el Pleno del Congreso sobre el Dictamen del proyecto de Constitución. *Ibidem*, p. 4022.

¹⁸³ Respuesta del Diputado de la UCD Blas Camacho Zancada en el mismo debate, *Ibidem*, p. 4026.

¹⁸⁴ Francisco José Díaz Revorio, *Los Derechos Fundamentales del Ámbito Educativo en el Ordenamiento Estatal y Autonómico de Castilla-La Mancha*, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, Toledo, 2002, p. 63.

¹⁸⁵ Carlos Vidal Prado, “El diseño constitucional de los derechos educativos ante los retos presentes y futuros”, *Revista de Derecho Político*, n° 100, 2017, p. 742.

¹⁸⁶ Por todas, la STC 74/2018, de 5 de julio de 2018, FJ4°, y los Fallos allí citados.

preservarlos¹⁸⁷. Como tal, parece imponer un mínimo ético procedimental cuya defensa, en buena lógica, debería estar fuera del debate político, por pura supervivencia del sistema y por tratarse de cuestiones en las que, en teoría, debería existir acuerdo general como sustrato de la sociedad.

VIII. VALORACIONES FINALES

Este repaso por las disposiciones sobre educación dictadas durante los dos últimos siglos en España que condicionaban u orientaban su finalidad en relación a la formación cívica del individuo o atribuían al sistema alguna función respecto de la política evidencia en conjunto cómo el interés del poder por promocionarse o mantenerse casi siempre se ha antepuesto al del ciudadano y la sociedad. Sólo desde la Transición, y tal y como se puede entender a partir del art. 27.2 CE, la educación responde a la ideología instrumental de la democracia, de manera que más allá de que ciertas aproximaciones puedan considerarse como antecedentes dentro de su contexto específico, no se puede decir que existan referentes directos de la actual fórmula en el constitucionalismo histórico español.

En el siglo XIX, a pesar de la lenta y progresiva consolidación de las instituciones políticas liberales, la educación pocas veces se planteó como un instrumento de cambio y mejora social; y cuando así se proclamó, la puesta en práctica acabó distanciando la realidad del ideal por diversas circunstancias. En términos generales, la instrucción fue concebida en las distintas normas casi siempre como un privilegio de clase y una herramienta para asegurar la estratificación social que, cuando se acercaba a la mayoría menos favorecida, lo hacía más como ejercicio de caridad que como servicio público, de una manera muy rudimentaria y poco ambiciosa en lo que respecta a la formación en habilidades o conocimientos orientados a la vida en sociedad o la participación política. De una u otra manera, los planes de estudios siempre han intentado inculcar a la población ciertos valores propios de una determinada forma de concebir el mundo, normalmente con el interés de preservarla, pero la formación propiamente ciudadana (y más aún su universalización) sólo adquirió verdadero protagonismo en los momentos de ruptura, cuando el cambio brusco de sistema o ideología dominante imponía la necesidad práctica de conseguir la adhesión de la población a los nuevos postulados, fueran los que fueran, para evitar un retroceso o el fracaso del cambio. En este sentido, la formación cívica ha venido respondiendo en la historia política española más a una razón de utilidad para el nuevo poder que se establecía que a una aspiración de progreso; y como tal se universalizaba, frente a otros momentos en los que era algo que las propias élites guardaban para sí mismas.

Así, tras el intento fracasado del modelo gaditano, que lleva a la educación las mismas tensiones que subyacían en todo el sistema, el moderantismo ve la instrucción simplemente como una herramienta para mantener el orden social y

¹⁸⁷ Ana Valero Heredia, *“Ideario educativo constitucional y “homeschooling”: a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 133/2010, de 2 de diciembre”*, op. cit., pp. 420-421.

de poder establecido, optando por el pragmatismo y el inmovilismo dentro de las premisas y los valores que les resultaban útiles, lo que evidenciaba, en el fondo, el miedo de la clase dirigente a enfrentarse a la eventual pérdida de sus privilegios. La formación cívica no entraba en un sistema educativo precario en su encarnación pública y formado por ciclos desconectados, y mucho menos para quienes por su renta jamás participarían del ejercicio del poder. Durante el Sexenio aparece quizá por primera vez de una manera nítida la premisa de que la educación no puede cumplir una misión cualquiera en relación al sistema político ni ser neutral en este sentido: era el factor diferencial para alcanzar una sociedad de ciudadanos libres en los términos en los que esto era concebido por la modernidad liberal, cuyos principios debía promocionar. Sin embargo, esos mismos principios hacían en la práctica irrealizable ese objetivo al renunciar a su vigilancia.

La concepción de la educación como instrumento de conservación del sistema regresaría durante la Restauración, a pesar de que las diferencias entre enfoques resultan más marcadas que en el periodo isabelino como consecuencia de la influencia del Sexenio en las ideas progresistas. El cambio más profundo llegaría con la primera disrupción totalitaria en los años 20 del siglo XX, donde nuevamente se vería que una alteración radical en lo político atrae de inmediato el interés del poder sobre el sistema educativo, sólo que esta vez para transformarlo en un instrumento de propaganda ideológica que mezclaba las formas liberales con un fondo más propio de la época absolutista para componer un concepto pervertido de educación ciudadana. El sistema de la II República sí permite apreciar por primera vez algo similar a la formación democrática en sus primeros años, a pesar de su indefinición en lo que respecta a la misión de la educación y el condicionamiento al que estaba sometido por los enfrentamientos entre Estado e Iglesia. Pero aunque se interesa al fin por una educación verdaderamente democrática, tampoco renunció a cierto componente patriótico y de defensa de las premisas políticas por encima de la promoción de la plena autonomía individual, algo que en el último bienio sería incluso más patente.

Tras la Guerra Civil, la instrucción vuelve a ser la forma de garantizar la obediencia al sistema, de crear súbditos antes que ciudadanos, haciendo de la religión y de la exaltación de la demagogia autorreferencial su único contenido ideológico. No sería hasta la Transición, con esa olvidada educación cívico-social redefinida en su contenido respecto de los años anteriores, donde parece que al fin el desarrollo personal y la capacitación para convivir en una sociedad democrática se integran como objetivos específicos de formación verdaderamente ciudadana en la formación básica. El art. 27.2 CE recogería esto, innovando respecto de los precedentes nacionales al establecer con claridad una finalidad transversal de la educación cuyo cumplimiento, por otra parte, es también la forma de defender el sistema democrático como espacio idóneo para los proyectos personales individuales en convivencia. Su desarrollo ha sido y es cosa distinta.

Enviado el (Submission Date): 13/04/2021

Aceptado el (Acceptance Date): 6/09/2021