

REVISTA DE HISTÓRIA DAS IDEIAS 12

UNIVERSIDADE



INSTITUTO DE HISTÓRIA E TEORIA DAS IDEIAS
FACULDADE DE LETRAS

COIMBRA 1990

LA INFLUENCIA FRANCESA EN LA INSTRUCCION
PUBLICA ESPAÑOLA EN EL SIGLO XIX**

Ciertamente no podemos decir como un francés dijo de la Universidad francesa del siglo XIX que era la institución mas perniciosa del «juste milieu» doctrinario y ecléctico. Ni perniciosa ni beneficiosa, eso sí, poco doctrinaria y demasiado ecléctica la Universidad española que había tocado fondo al final del Antiguo Régimen inicia una fase nueva en el Estado liberal en la que se toma como modelo el francés durante casi todo el siglo, precisamente hasta las reformas francesas de la III República, momento a partir del cual este modelo desaparece.

Vamos a examinar como este modelo se desarrolla desde el primer momento de la organización de la instrucción pública por el Estado liberal hasta la época definitiva de la Ley de 1.857.

Para comprender bien el carácter de la influencia francesa en la organización que la enseñanza recibió en España al conformarse el régimen liberal hay que tener en cuenta que España antes de la caída del Antiguo Régimen había ya dado pasos decisivos en la dirección de crear una instrucción pública secularizada y centralizada. Por consiguiente las reformas en este campo llevadas a cabo por los tres últimos Monarcas Absolutos españoles Carlos III, Carlos IV y Fernando VII encuentran su lógica prolongación en las reformas liberales.

La idea de que el Estado debía ocuparse de la enseñanza no es por tanto una idea liberal sino ilustrada, los españoles de la Ilustración al poner el énfasis en que las reformas necesarias para sacar al país de su decadencia debían basarse en una mejora del nivel natural de la población, plantearon la necesidad de que los asuntos referentes a la enseñanza fueran de la competencia del Monarca Absoluto (1).

* Universidad Autónoma de Madrid.

(1) Vid. sobre estas reformas A. Alvarez de Morales, *La Ilustración y la reforma de la Universidad en la España del siglo XVIII*, 4.ª ed., Madrid, 1989.

Al encontrarse con la situación de que la Iglesia era la institución que tradicionalmente venía ocupándose de estos asuntos, echaron mano de las rancias doctrinas regalistas para exigir la acción del Estado en este campo y desbancar a la Iglesia.

La guerra de la Independencia dió a los liberales españoles la primera oportunidad para implantar el régimen liberal. Esta etapa presidida por las Cortes de Cádiz dió la ocasión de elaborar la primera ley de enseñanza liberal, aunque el restablecimiento de la Monarquía Absoluta en 1814 no permitió que se aprobara hasta 1821. Esta ley obra del célebre poeta Quintana, entonces máximo responsable de los asuntos de Instrucción pública del país, se inspira en gran medida en las ideas de Condorcet. Por ello no es una ley típicamente liberal, hay mucho en ella de las ideas ilustradas del siglo anterior y no es excesivamente centralizadora.

Cuando Fernando VII muere (1.833) y definitivamente el régimen liberal se implanta, las difíciles circunstancias políticas retrasan la organización definitiva, hasta que por fin se consigue con el Plan de Instrucción Pública de 1.845 inspirado en las ideas más fuertemente centralistas copiadas de Francia, explicable porque su principal autor Gil de Zárate era hombre de formación intelectual francesa.

Esto precisamente obligaría enseguida a corregirlo porque la necesidad política de encontrar un acomodo en la Iglesia Católica obligaría a los liberales a hacer amplias concesiones a esta, abriéndole las puertas de la enseñanza primaria y secundaria y condicionándole otros privilegios en la universitaria lo que se conseguiría con la ley de 1857, en donde ciertas influencias de la ley Falloux se dejan sentir.

La organización de la enseñanza en Francia

El texto de Condorcet había sido presentado a la Asamblea legislativa en 1.792 y editado por ella, pero dada la importancia del texto, la Convención Nacional lo editó por segunda vez en 1793. En efecto, el *Informe* de Condorcet se convirtió en la base de las discusiones sobre instrucción pública de la Convención Nacional hasta el arresto de los Girondinos el 2 de junio de 1793. Después el texto será muy criticado por los «Montagnards» que detentan la mayoría de la Convención en esta etapa y que le reprocharán sobre todo establecer una estructura jerárquica, susceptible de restaurar la aristocracia científica y las corporaciones universitarias del Antiguo Régimen (2).

Condorcet se inspiró en su *Informe* en el que presentó Talleyrand

(2) Condorcet, *Rapport et projet de décret sur l'organisation générale de l'Instruction publique présentés à l'Assemblée Nationale au nom du Comité d'Instruction Publique, les 20 et 21 avril 1792, l'an 4^{ème} de la Liberté*. Reimprimés par ordre de la Convention Nationale. Paris, Imprimerie Nationale, 1793, 129 p.

a la Asamblea Constituyente em 1791 y que al ser disuelta no tendría transcendencia practica alguna. Ambos *Informes* por otra parte no hacen mas que recoger las ideas que sobre la instrucción pública existían en ese momento. Al igual que Talleyrand, Condorcet propone establecer los establecimientos de enseñanza superior en la cabeza de los departamentos pero, en los departamentos de poblacion mas numerosa multiplica estos establecimientos llamados institutos. Por encima de este escalón establece nueve establecimientos de enseñanza superior e investigación, mientras que Talleyrand no preveía mas que uno y además diseñaba una Sociedad Nacional de Ciencias y Artes a la que Talleyrand no mencionaba.

Este mantenía la nomenclatura tradicional de los establecimientos pero Condorcet designa con el nombre nuevo de Liceos a los nueve establecimientos de enseñanza superior e investigación. Porque en lo que se refiere al contenido de las enseñanzas que en ellos se debían dar ambos «*Informes*» difieren totalmente. Talleyrand, al fin y al cabo hombre de Iglesia, ligado al sector jansenista de la Asamblea, permanecia fiel a las humanidades clásicas y a las disciplinas religiosas, mientras que Condorcet un enciclopedista reemplaza aquellas enseñanzas por las matemáticas, las ciencias espirituales y las ciencias morales y políticas y, las disciplinas religiosas quedan totalmente excluidas. Finalmente establecía la gratuidad de todos los cursos y el uso del francés en todas las enseñanzas.

Despues de la caída de los girondinos todavía las ideas de Condorcet seguiran influyendo en los proyectos de instrucción pública. Aunque la Convención acabó suprimiendo las antiguas Universidades no era hostil a la idea de una enseñanza superior, por ello el 25 de febrero de 1795 (7 ventoso Año III) la asamblea aprobó una ley sobre las escuelas centrales, que era el instituto departamental para el primer grado de la enseñanza superior que había previsto Condorcet, al igual que el Instituto de Francia se inspiraba en su Sociedad Nacional (3).

El golpe de estado bonapartista puso termino a la instrucción pú-

(3) *Las escuelas centrales*, creadas por la ley de 7 ventoso del año III (25.II.1795) se establecían por toda la República en razón de la población, o sea, una escuela por cada trescientos mil habitantes. De hecho estas escuelas serían establecidas en casi todos los departamentos por el Directorio. Las materias que en ellas se enseñaban concedían la preponderancia a las matemáticas, las ciencias y la economía política y las técnicas aplicadas, por eso estos establecimientos debían poseer una biblioteca pública, un jardín y un gabinete de historia natural, un gabinete de física experimental y una colección de máquinas y de modelos para las artes y oficios. Su breve existencia no les permitía llegar a tener este equipamiento pedagógico indispensable.

Los profesores de las Escuelas Centrales formarían un cuerpo de profesores estatal, pagado por tanto por el Estado, reclutado y bajo la inspección de un jurado central de instrucción pública.

La ley fue obra sobre todo de La Kanal y se basaba en un proyecto presentado a la convención a finales de 1792 por los girondinos y descartado por la «Montaña».

blica tal como la habían diseñado los regímenes posteriores a 1792. El Primer Consul encargó a su ministro del Interior, del que dependían los asuntos de instrucción pública, el químico Chaptal, un informe sobre la situación de la instrucción pública en el país. La primera reforma importante fue la supresión de las escuelas centrales y su sustitución por los liceos de Estado, realizada justo cuando se firmaba el Concordato con la Iglesia, revelaba la necesidad de dar una nueva orientación a la instrucción pública y el deseo de preservar a la juventud de las ideas revolucionarias y fundar la nueva situación social en los valores tradicionales. Aunque la ley hacía referencia al «Informe» de Condorcet, del que tomaba el nombre de liceo, esta no debe equivocarnos sobre la nueva orientación.

La ley que se fundaba en los trabajos de Fourcroy, tenía carácter general pues afectaba a todos los grados de la enseñanza, escuelas primarias, escuelas secundarias que eran los colegios comunales y los Liceos y las Escuelas Especiales que constituían la enseñanza superior.

Los Liceos eran establecimientos del Estado y su estructura y programas de enseñanza eran una restauración de los colegios universitarios del Antiguo Régimen. Una de las novedades más llamativas era la disciplina casi militar que en ellos se establecía. En ellos se enseñaría las lenguas antiguas, la retórica, la lógica, la moral y los elementos de ciencias matemáticas y físicas. En París se establecían cuatro.

De las Escuelas Especiales lo más destacado fue la creación de las Escuelas de Derecho. El plan de estudios abarcaba el derecho romano, el código civil que se acababa de promulgar, derecho público francés, consagrado sobre todo al derecho constitucional del Imperio, derecho civil en sus relaciones con la administración pública y procedimientos.

La Universidad Imperial

El contexto político de la Universidad Imperial es el de los esfuerzos del nuevo emperador por fundamentar su legitimidad imperial. Creada por ley de 10 de mayo de 1806 evoca en muchos aspectos la creación de la Universidad de Constantinopla en el 425 por Teodosio II.

Pero aunque la referencia a la tradición romano-bizantina es indudable, la Universidad napoleónica (4) trata de establecer una nueva si-

hostil a las instituciones susceptibles de introducir una jerarquía administrativa entre los establecimientos escolares. Ahora la nueva situación política permitía recuperar el hilo moderado de los proyectos anteriores a 1793, pues en definitiva este proyecto se basaba en la idea de Condorcet de establecer un instituto en cada departamento para el primer grado de la enseñanza superior.

(4) Hay una confusión sobre lo que se entiende por Universidad napoleónica. Cuando en España se dice que se instauró este tipo de Universidad se quiere decir que

tuación al agrupar en una administración centralizada todas las Facultades de Imperio, en relación directa con los parlamentarios de finales del Antiguo Régimen que tras la expulsión de los jesuitas trataron ya de sentar las bases de un servicio público para la institución de los liceos, que seran integrados en la estructura administrativa de la nueva Universidad. En definitiva la Universidad imperial se situa en la tradición política e ideológica de la antigua Francia.

Un Decreto de 1808 precisaría la organización de la nueva Universidad. En el se establece expresamente el monopolio estatal de la Universidad imperial, puesto que ya en la ley de 1806 la Universidad imperial era definida como un cuerpo enseñante, esto es una corporación que disponía, como bajo el Antiguo Régimen, del derecho exclusivo de ejercer sus actividades en su campo. Conforme al deseo del Emperador, no era otra cosa bajo una forma estática y centralizada que la corporación universitaria del Antiguo Régimen.

Bajo esta forma la Universidad imperial realiza el ideal de la élite ilustrada del siglo anterior, sustrayendo la Instrucción Pública de la tutela de la Iglesia y colocándola bajo el control del Estado. Pero al restaurar las Facultades de la antigua Universidad y su estructura pedagógica, se opuso a las innovaciones revolucionarias, e incluso a la tradición enciclopédica que había inspirado el «Informe» de Condorcet y las iniciativas de la Convención en materia de Instrucción Pública.

De acuerdo con ello eligió para primer «grand-maître» de la nueva Universidad a Luis de Fontanes, monárquico de formación jansenista y regalista, por ello intentará que vuelva a entrar en la Universidad aquel espíritu que ya había entrado en el siglo XVIII en la Universidad del Antiguo Régimen y Napoleón lo tolerará porque en conflicto de nuevo con el Papa en estos años le interesaba protener este espiritualismo laico fundado en la tradición jansenista y galicana. De forma que incluso en el plano ideológico la acción de Fontanes desde su cargo de «grand-maître» de la Universidad imperial manifiesta en todos sus aspectos el esfuerzo por restablecer los ligámenes entre esta Universidad y la del Antiguo Régimen.

La influencia francesa bajo el Gobierno de José Bonaparte

Sería lógico esperar que durante el reinado de José Bonaparte (1808-1813) se hubiera producido una influencia del modelo francés de instrucción pública en España, nada más natural. Sin embargo, esto no fue así por la precariedad de la situación política. La creación de un Ministerio del Interior por el nuevo rey fue una importante innovación, él absorbió entre otras competencias importantes las de ins-

se estableció el monopolio estatal de la Universidad, lo cual como es evidente no es lo mismo que la Universidad napoleónica.

trucción pública (5). A su frente estuvo durante casi todo el breve reinado el Marqués de Almenara, que llevó al ministerio a diversos amigos suyos entre ellos al célebre abate Marchena, aunque la verdad es que pasó bastante desapercibido. Precisamente entre las ocupaciones que tuvo en el Ministerio fue una la de formar parte de la Junta de Instrucción Pública que se constituyó en 1811 y que bajo las ordenes del ministro del Interior debía formar un plan general de instrucción pública. La creación de la Junta parece que venía a impulsar algunas reformas emprendidas poco antes como la de la creación de los liceos. De los documentos de 1809 y 1810 parece deducirse que en efecto se trabajaba ya en introducir en España la organización francesa de la instrucción pública, sobre todo la secundaria. Sin embargo, no parece que la Junta de Instrucción Pública fuera muy escasa la documentación que nos ha llegado de estos años, pero está claro que la administración josefina no llegó a dar cima a ningún plan de instrucción pública. Quizás la mayor transcendencia que pudieron tener estos trabajos se pudo dar en la influencia que pudo tener luego en Cádiz una vez que se pasó a las filas de los patriotas Vargas Ponce, uno de los miembros de la Junta que más trabajó al parecer en ella. Pero este personaje era un Ilustrado, que hubiera quedado en Francia sobrepasado por el proceso revolucionario.

Quintana y la primera ley de instrucción pública

Inicialmente la influencia que ejerció el poeta Quintana sobre los asuntos de instrucción pública durante la etapa de las Cortes de Cádiz (1810-1814) (6), fué determinante para la elaboración de la primera ley de instrucción pública española, que no sería aprobada entonces por las circunstancias políticas que al final de la guerra de la Independencia propiciaron la restauración absolutista de Fernando VII, retrasándose hasta 1821 su aprobación, la época del trienio constitucional donde tampoco las circunstancias políticas permitieron que se pudieran atender debidamente los asuntos de enseñanza.

Esta primera ley que establecía la enseñanza primaria obligatoria, una enseñanza secundaria preparatoria de los estudios superiores y el monopolio estatal de la enseñanza universitaria.

(5) J. Mercader Riba, *El rey de España José Bonaparte (1.808-1.813)*, Madrid, 1.983, pp. 115 y ss. y 499 y ss.

(6) El proyecto de ley de 1814 aprobado finalmente en 1821 tomaba su punto de apoyo en los artículos de la Constitución de 1812 que establecían los principios generales de la enseñanza.

Desde que el P. Velez publicó en 1818 un libro en el que atacaba durante a los liberales españoles y les acusaba de haber copiado de la Constitución de Cádiz, de las constituyentes revolucionarias francesas de 1791 el tema de las fuentes de la Constitución de 1812 ha sido polémico y ha estado adornado de una fuerte carga ideológica.

Se basaba en parte en ideas de Condorcet, pero no asumía la evolución que la enseñanza había tenido en Francia después. La mayor originalidad descansaba en la creación de un organismo para dirigir la instrucción pública del país que era la Dirección General de Estudios y que en el pensamiento de Quintana se situaba como un organismo independiente, al margen de la Administración del Estado (7).

El Plan de 1836

La vuelta del absolutismo en 1823 derogó el Reglamento de 1821, de forma que ya hubo que esperar a que muriera Fernando VII para que el liberalismo pudiera triunfar definitivamente.

Los liberales a partir de 1834 trataron de organizar de nuevo la instrucción pública, pero al igual que en otros terrenos olvidaron los

Curiosamente el punto de vista de Velez ha tratado ser descalificado por historiadores que se sitúan en su mismo bando ideológico y que han tratado de ver en la Constitución de Cádiz un fuerte enraizamiento con la tradición española, este es el sentido del trabajo por ejemplo de Sevilla Andrés. Pero lo cierto es que dejando de lado el apasionamiento con que escribió su obra el servil Velez, lo cierto es que los redactores de aquella constitución tuvieron muy en cuenta las Constituyentes francesas de 1791, 1793 y 1795, aunque esto no quiere decir que la Constitución española fuera una simple copia de aquella. Pero centrandolo el tema en la cuestión de la instrucción pública que es lo que aquí nos interesa, nos encontramos frente a una de las cuestiones en donde la influencia francesa es clara. Vid. Fray Rafael Velez, *Apología del Altar y el Trono*, Madrid, 1816.

El artículo 131 de la Constitución señala que entre las facultades de las Cortes está la de establecer un plan general de enseñanza pública y aprobar el plan de educación del heredero de la Corona lo que era un resumen de dos artículos de la Constitución francesa de 1791 (Título I y Título III art. 4).

Pero los artículos 366 y 367 traducen casi los artículos 296 y 297 de la Constitución francesa de 1795.

C. 1812 Art. 366

— En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñanzas a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles.

C. 1812 Art. 367

— Asimismo se arreglará y creará el número competente de Universidades y de otros establecimientos de instrucción, que se juzgaren convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.

C. 1795 Art. 296

— Il y a dans la République des écoles primaires où les élèves apprennent à lire, à écrire, les éléments du calcul et ceux de la morale. La République pourvoit aux frais de logement des instituteurs préposés à ces écoles.

C. 1795 Art. 297

— Il y a, dans les diverses parties de la République, des écoles supérieures aux écoles primaires et dont le nombre sera tel, qu'il y en ait au moins une pour deux départements.

(7) Vid. A. Alvarez de Morales, *Génesis de la Universidad española contemporánea*, Madrid, 1972, pp. 50-61 y 195-200 y su texto íntegro.

precedentes de la época de las Cortes de Cádiz y del trienio constitucional, de forma que el Reglamento de instrucción pública de 1821 quedó olvidado y el Gobierno de Istúriz promulgó un Plan de instrucción pública en 1836, promovido por el Duque de Rivas, ministro de la Gobernación de quien dependían los asuntos de instrucción pública. Este plan se separaba del de 1821 porque tenía en cuenta la evolución de la enseñanza en Francia desde el periodo revolucionario y recogía los problemas que entonces se estaban viviendo allí. Por eso desaparecía el nombre de Universidad y se hablaba de establecimiento de enseñanza superior o tercera enseñanza y de Facultades, Estudios de Erudición y Escuelas Especiales. El punto más discutido sobre la organización de la Universidad fue si se creaban pocas Universidades sobre la base de una sola o pocas Facultades; de forma que de hecho se identificaban Universidad y Facultad o si en cambio se creaban muchas Facultades distribuidas por todas partes y centralizadas en una única Universidad. En Francia se polemizó bastante sobre este asunto tras la instauración de la Monarquía de julio en 1830 (8).

Cousin y Guizot defendieron la primera posición mientras que Villemain y Salvandy defendieron la segunda. Por un momento pudo triunfar la primera posición cuando Cousin fue ministro de instrucción pública, pero finalmente prosperó la segunda y Cousin hubo de dimitir. Esta polémica fue seguida de cerca por los españoles.

Los católicos franceses que defendieron la libertad de enseñanza defendían la creación de numerosas Facultades por el país ya que consideraban que esto favorecía el que no se controlara tanto la enseñanza. La evolución fue clara, en 1830 había siete facultades de ciencias y otras siete de letras. Su número aumenta imparablemente durante todo el reinado de Luis Filipe. En cambio las tres Facultades de Medicina no seran aumentadas, pero las de Derecho si lo seran, lo que hará aumentar muchísimo el número de abogados, lo cual es visto con preocupación por los problemas sociales que puede plantear.

En España debido a que nunca se estableció la Universidad napoleónica esta discusión fué menor y estuvo basada mas en la necesidad de reducir el número de Universidades y Facultades que existían a todas luces excesivo que por una concepción distinta de la Universidad, ya que en España no hubo una Revolución que hiciera tabla rasa de lo anterior.

(8) Tras la Restauración de la Universidad Imperial es suprimida en 1815 y se crean diez y siete Universidades y un Consejo Superior de Instrucción Pública. Pero este ordenamiento no llegará a entrar en vigor por culpa de los «Cien Días» y cuando vuelve Luis XVIII despues de este breve paréntesis se deja la Universidad tal como estaba, solo que en vez de ser imperial es ahora simplemente real. Una comisión dependiente del Ministerio del Interior asume las funciones del Grand-Maitre, del Consejo de la Universidad, del canciller y del tesorero de la Universidad imperial.

La enseñanza privada de secundaria era sometida a rígidos controles por parte del Estado, el cual además se reservaba la exclusiva de conceder el grado al finalizar estos estudios.

Como órgano supremo de la dirección de la enseñanza establecía el Ministerio de la Gobernación ayudado por el Consejo de Instrucción Pública, desapareciendo la Dirección General de Estudios, esto se acabaría imponiendo de forma que duraría hasta el siglo XX.

El Plan de 1836 (9) fué derogado antes de que entrara en vigor, pero pasó a ser la fuente principal en que se basó el proyecto de ley de instrucción pública que fué presentado por el Gobierno a las Cortes en 1838 y que aunque no llegó a ser aprobado fué objeto de discusión parlamentaria, lo que dió lugar a un amplio debate público sobre la instrucción pública. Precisamente una de las críticas más fuertes que recibió en la discusión en el Congreso fué, que era excesiva la influencia francesa que denotaba lo mal que estaba regulada, que fue respondido por sus defensores con la afirmación de qué importaba que fuera una imitación si el resultado era bueno y positivo.

El otro gran tema que se discutió fué la libertad de enseñanza, tema que sería polémico durante bastante tiempo.

Pero uno de los hechos más significativos de toda esta polémica sobre la libertad de enseñanza en la instrucción primaria y secundaria fue que no afectó a la enseñanza universitaria. En este último caso se aceptó sin polémica que no hubiera libertad de enseñanza sino un monopolio estatal, aunque como vamos a ver, la Iglesia iba a recibir compensaciones a cambio de aceptar esta situación.

Proyecto de ley de 1838

Este proyecto de ley a pesar de que no llegara a ser aprobado, marca un paso más en la evolución del sistema de organización de la enseñanza. Dejaba aparte la primaria (10), como objeto de otra ley, y dividía la enseñanza en dos, de forma que lo elemental se daría en Ins-

(9) Vid. A. Alvarez de Morales, *ob. cit.* en nota 7 p. 97 y ss. y 567 y ss.

(10) La enseñanza primaria había sido declarada obligatoria y gratuita. Pero esta posición inicial fue rectificada en la Ley de 1838, una vez que el liberalismo español se decantó hacia un sistema político electoral censitario y no de sufragio universal. Qué necesidad había de que la enorme masa de población analfabeta aprendiera a leer y escribir, sino tenía derecho a votar. Nada había portanto que justificara el enorme gasto público que significaba para la Administración una enseñanza primaria obligatoria y gratuita, porque como decían los políticos liberales del momento, de gratuita no tenía nada, ya que tenían que pagarla en definitiva los que pagaban impuestos, lo que para ellos se convertía en muy costosa.

Se explica, por consiguiente, que este ideal fuera pronto abandonado y que incluso el Estado se desentendiera de la enseñanza primaria del país confiándosela a los Ayuntamientos a pesar de ser consciente de que estos carecían de medios económicos para sostener tanto las escuelas como los maestros.

titutos provinciales y la superior o completa en Institutos nacionales, estos solo podían ser estables, de forma que la enseñanza privada se reducía al ámbito de la enseñanza primaria y la secundaria elemental, entendiéndose expresamente que la enseñanza de estos niveles dada en los seminarios conciliares era de carácter privado. Las limitaciones a esta, seguían el ejemplo francés, pero precisamente este fué uno de los motivos que hizo encallar este proyecto (11).

El proyecto de ley de bases de 1841

Durante la Regencia de Espartero se volvió a abordar el problema y el partido progresista entonces en el poder preparó un nuevo proyecto de ley, pero hizo una ley de bases, porque consideró que el proyecto de ley de 1838 fracasó en la discusión parlamentaria por no limitarse a sentar los grandes principios en los que debía basarse la organización de la enseñanza y tratar de reglamentar todo lo referente a ella. Sin embargo el proyecto fracasó en la discusión parlamentaria al igual que había sucedido con el anterior.

Pero en lo que respecta al modelo seguido este proyecto se separaba del francés recogido en el proyecto de 1838 y daba total libertad de enseñanza en el grado secundario o intermedio como lo denominaba. Todas las enseñanzas correspondientes tanto a lo que se daba en los Institutos elementales como en los superiores era posible impartirla en establecimientos privados aunque naturalmente la Administración se reservaba exigir los requisitos necesarios para autorizarlos.

Con respecto a la Universidad, también este proyecto marca una cierta diferencia con el anterior. Exige que cada Universidad tenga por lo menos dos Facultades y rescita el viejo título medieval de Estudio general para aquella Universidad que tenga todas las Facultades. La comisión parlamentaria en esta línea elevó a tres las Facultades que como mínimo debía tener una Universidad (12).

El Plan de 1845

El fracaso de este proyecto legislativo retrasó la solución del problema a 1845 en el que el partido moderado al amparo de la estabilidad política conseguido tras la proclamación de la mayoría de edad de Isabel II promulgó por Decreto un Plan de Instrucción Pública. Sobre cuya inspiración francesa no había duda pues fue confesada por su principal autor Gil de Zárate (13). El Plan especialmente respondía

(11) A. Alvarez de Morales, *ob. cit.* p. 332 y ss. y 598-599 artículos 67-69 del proyecto.

(12) *Ob. cit.* p. 298 y ss. p. 611 y ss.

(13) «Y bueno será contestar aquí a una inculpación muy frecuente en los que intentan desacreditar las reformas de toda especie que en España se hacen. Acúsase-

al principio de secularización de la enseñanza a base de una férrea centralización, por lo que reducía la enseñanza privada a estrechos límites.

Pero estas características del Plan iban en contra de lo que la política gubernamental pretendía en ese momento, que era llegar a un acuerdo con la Iglesia Católica. Su promulgación es explicable en el contexto de la poca atención que los asuntos de instrucción pública merecían al Gobierno, que permitió a Gil de Zárate «colar» un Plan que no respondía a la política gubernamental en alguno de sus puntos mas importantes (14). Por lo demás, el Plan de 1845 fué duramente criticado, destacando muy especialmente las críticas de Balmes y de Fray Gerundio (15). Y su orientación fue rectificadada casi inmediatamente para

las de estar tomadas en gran parte de otros países, particularmente de Francia, como si fuera achaque peculiar de nuestros tiempos y no hubiese existido en lo antiguo. Tal al contrario fue, al menos respecto de la Instrucción pública, que jamás se han imitado tanto como entonces a los extranjeros, no siendo nuestras instituciones universitarias mas que un fiel trasunto de las francesas e italianas hasta en los mas pequeños pormenores. El gran Jiménez de Cisneros lo hizo así en sus estatutos para la Universidad de Alcalá, organizando los estudios y grados «mode parisiensi», como él mismo dice; y a tal punto llevó la imitación que prohibió en su escuela la enseñanza del derecho civil, sin duda porque lo estaba en la capital de Francia. Nada hubo de creación nacional en nuestras Universidades... y nótese que en la Instrucción pública la imitación ha sido ahora por mas que se diga, mucho menor y menos servil que antiguamente, pues si bien, como era justo, hemos debido aclimatar en España ciencias postergadas y muy cultivadas en otros países, la organización universitaria que se ha procurado establecer es tan distinta de la francesa, que en nada absolutamente se parece, diferenciándose por el contrario en puntos muy esenciales». Gil y Zárate, *De la instrucción pública en España*, T. II, pp. 258-259.

En el Reglamento que se dictó para aplicar el Plan y en el programa de las asignaturas que se elaboraron en la Dirección General al paso de los ataques que esto provocaba en el Boletín Oficial de Instrucción Pública que se publicaba desde 1840 insertó un artículo anónimo titulado «Observaciones acerca del estado actual de la Filosofía en Francia», Tomo X, p. 192 y s.. En el que se dise textualmente «Es una verdad demostrada por la historia, que la Revolución Francesa, el mas grande acontecimiento político de los anales humanos, se preparó y consumó por lo que llaman la Filosofía del siglo XVIII. La Filosofía del siglo XVIII empezó en la muerte de Luis XIV y finalizó en la constituyente; es decir, que ha tomado a la sociedad francesa en el seno del despotismo, o mejor dicho de la tiranía y la ha conducido a la libertad, que la ha sacado a la anarquía social y la ha guiado al orden.

(14) Mientras en España se aprueba el Plan de 1845 por Decreto del Gobierno en Francia se desarrolla el periodo mas fuerte de la polémica sobre la libertad de enseñanza en el grado secundario. Villemain presentó un proyecto de ley a comienzos de 1844 que desencadenó una fuerte oposición católica por las fuertes garantías exigidas por el gobierno para autorizar establecimientos privados.

El proyecto fué retirado en 1845 y Salvandy substituyó a Villamai que presentó un nuevo proyecto que presentó en 1847 y en el que se reducían las garantías exigidas por el Estado, pero no que se llegaba a la libertad de enseñanza. La Monarquía caería antes que esta se discutiera de nuevo en el Parlamento.

(15) J. Balmes, en *Escritos Políticos*, T. VI de la edición de sus *Obras Completas*, Madrid, B.A.C., 1950, y Modesto Lafuente (Fray Gerundio), *Teatro Social del*

ponerlo de acuerdo con los intereses del Gobierno español de aquel momento que buscaba un acuerdo satisfactorio con la Iglesia, para lo que estaba dispuesto a ofrecer a esta importantes privilegios en materia de enseñanza, entre otras.

Los Planes de 1847 y 1850

Este avance de la política moderada de acercamiento a la Iglesia Católica obligó al Gobierno a rectificar rápidamente el Plan de 1845. Así se promulgó el Plan de 1847 que concedía una amplia libertad de enseñanza en la primaria y secundaria con objeto de que los religiosos pudieran desempeñar libremente su función docente.

Pero incluso sobre la enseñanza pública se establecían disposiciones que daban una amplia intervención a la Iglesia también en la enseñanza oficial. Así el profesor de religión y moral en los Institutos sería un eclesiástico que además haría de capellán.

Pero quizás lo más importante era la limitación que se establecía a la libertad de cátedra al señalar que el catedrático incurre en falta con respecto a la conducta en su cátedra por las doctrinas que vertiera en sus explicaciones, concretándose que si dichas fueran subversivas o contrarias a los dogmas de la religión, el jefe del establecimiento de enseñanza daría cuenta al Gobierno para la resolución conveniente pudiendo entre tanto suspenderla de acuerdo con el consejo de disciplina. El Plan de 1850 confirmó estas disposiciones (16).

Pero la promulgación de estos tres Planes en tan corto espacio de tiempo de cinco años, llevó a la conclusión de que era necesario elaborar una ley que diera un marco normativo definitivo a la instrucción pública. Además el Concordato firmado con la Iglesia en 1851 establecía nuevas obligaciones del Estado en favor de la Iglesia Católica que le obligaban a una nueva normativa, sobre todo, para recoger el derecho de inspección de las autoridades eclesiásticas.

Esto motivó el comienzo de la preparación de un proyecto de ley que sin embargo los gobiernos moderados que se sucedieron hasta 1854 no llegaron a tener listo.

Fue el gobierno progresista surgido de la revolución de julio de 1854 el que por fin llevó un nuevo proyecto legislativo al Congreso, aunque una vez más fracasó, pues ni siquiera se discutió. El Gobierno

siglo XIX, Madrid, 1846, Tomo I, *El Plan de estudios vigente*, p. 92 y ss., 164 y ss. 183 y ss. 188 y ss.

(16) Vid. «Reglamento para la ejecución del Plan de Estudios decretado por S.M. en 8 de julio de 1847», en *Colección de Leyes, Decretos y Declaraciones...* Tomo XLI p. 556 y ss.

El Reglamento es de fecha 19 de agosto, vid. también Alvarez de Morales, *ob. cit.*, p. 173-174.

decidió retirarlo para cambiarlo por un proyecto de ley de bases que permitiera una mayor facilidad en la aprobación parlamentaria. En esta decisión debió de influir además de los fracasos de anteriores proyectos legislativos, la polémica que se había desatado en el Congreso por la minoría ultraconservadora, apoyada por la prensa del mismo signo ideológico representada sobre todo por el *Padre Cobos*, que acabó siendo cerrado por el Gobierno de Espartero, contra dos profesores sobre todo de la Universidad Central que explicaban en sus clases doctrinas contrarias al dogma y moral católicas, es decir, la polémica que se llamó de los *textos vivos*, ya que las enseñanzas heterodoxas no se encontraban en los libros de texto, sino en las explicaciones orales de algunos profesores (17). Este ambiente no era el más propicio para llevar al Congreso un proyecto de ley sobre instrucción pública que no haría hecho más que avivar aún más la polémica. El expediente de ir a una ley de bases era hábil, pues reduciría la discusión a unas pocas bases sobre las que podría haber un consenso. Pero los acontecimientos políticos se precipitaron y el Gobierno Espartero cayó antes de que el proyecto pudiera ser llevado a las Cortes (18). Sin embargo, el camino había quedado trazado, el Gobierno moderado de 1857 elaboraría el proyecto de ley de bases que finalmente se convertiría en la tan deseada ley de instrucción pública.

Tras tan largo y complicado camino que tuvo que recorrer no es de extrañar que al final los ánimos en el Parlamento estuvieran pacificados, bien es verdad que el Gobierno gozaba de una comfortable mayoría en él. El hecho es que la discusión del proyecto de ley de bases decepciona si se piensa en las duras polémicas a que dieron lugar los proyectos anteriores. Algunos atribuyeron la escasa discusión a que se dió lugar a que se discutiera en el mes de julio, más propicio ya al descanso veraniego, pero es evidente que este dato no explica suficientemente la situación, que se explica mejor por el hecho de que una ley de bases que evitaba cuidadosamente los temas conflictivos ofrecía difícilmente ocasiones de provocar una viva discusión.

Como era de esperar el derecho de inspección de la Iglesia sobre la enseñanza fué uno de los pocos puntos que provocó discusión en el Congreso. En dicha discusión se manifestaron tres posturas, la del Gobierno que recogía el derecho con la suficiente generalidad como para que el buen sentido de todos los implicados en la cuestión evitase problemas, la segunda postura defendía que el derecho fuera explicitado de una forma más clara para evitar que una excesiva flexibilidad

(17) Vid. Alvarez de Morales, *ob. cit.*, p. 180 y ss. y 701 y ss.

(18) Vid. Alvarez de Morales, «Moderados y progresistas ante la Ley de instrucción pública española de 1857», en esta *Revista de Historia das Ideias*, vol. 7, Faculdade de Letras, Coimbra 1985, p. 605 y ss.

lo dejara en nada y finalmente la postura mas reaccionaria que pretendía incluso ir mas allá de la letra del Concordato estableciendo una vigilancia puntual y reglamentaria sobre el profesorado.

El Gobierno salió triunfante de la discusión parlamentaria y el derecho de inspección quedó mas en el terreno de los principios que de los hechos consumados. Pero la evolución de los acontecimientos fué en contra del mantenimiento de esta postura. Por un lado las manifestaciones de heterodoxia de un sector del profesorado, Sanz del Rio y sus discípulos, sobre todo, crecieron y por otro las presiones de los sectores mas ultras exigiendo al Gobierno el cumplimiento estricto de la legalidad obligaron a este a dar una vuelta a la tuerca que se había resistido a dar, convencido de sus peligrosas y contraproducentes consecuencias (19).

Así se llegó a la ruidosa cuestión universitaria.

La Ley Falloux y la Ley Moyano

Los autores que se han ocupado de la ley de instrucción pública española de 1857, conocida como Ley Moyano, no han dudado en considerar que la fuente de inspiración de esta ley fué la ley de instrucción pública francesa de 1851, conocida como Ley Falloux. Pero ninguno de los autores han profundizado en esta afirmación que es superficial. Veamos lo que hay de realidad en ella (20).

La llamada Ley Falloux (21) promulgada durante la II República francesa, antes por tanto del golpe de estado del futuro Napoleón III, se inscribe en un contexto de rectificación definitiva de lo que habían sido los principios revolucionarios respecto de la instrucción pública y que habían quedado consagrados sobre todo en el Decreto imperial de 1808, que estableció una fuerte centralización de la educación nacional bajo la égida del Grand Maître de la Universidad, convertido en la figura central de la organización de la enseñanza en todo el país, no solo de la Universidad.

Esta organización se mantuvo esencialmente tanto durante la Restauración como durante la Monarquía de Luis Filipe de Orleans, aunque la creación de un ministerio específico de instrucción pública provocó algunos cambios inevitables en el sistema de centralización.

(19) Vid. Alvarez de Morales, *ob. cit.*, p. 184 y ss. y 311 y ss.

(20) Quizás el principal responsable en establecer una línea directa entre la Ley Falloux y la Ley Moyano, fué E. Ibarra y luego lo que él dijo lo han repetido otros sin mayor fundamento, *Origen y vicisitudes de los títulos profesionales en Europa, especialmente en España*, Madrid, 1920.

(21) F. Ponteil, *Histoire de l'enseignement (1789-1965)*, Paris, 1966. El texto de la Ley Falloux puede consultarse en la obra: *Lois annotées...*, Paris, 1850, III Part., Ley de 15-III-1.850 y Decreto de 7-X-1.850, p. 74 y ss. y 185 y ss.

Lo más significativo de la nueva Ley era, en primer lugar, la creación del Consejo de Instrucción Pública que cambiaba el sistema de centralización de la enseñanza que hasta entonces había imperado, y en sentido, se venía a asemejar más al sistema ya establecido en España.

El nuevo Consejo de Instrucción Pública debía actuar sobre dos cuestiones contrapuestas, garantizar la libertad de enseñanza y ejercer la vigilancia del Estado. Para resolver esta difícil cuestión Sainte-Beuve llegó a proponer la creación de dos Consejos encargado cada uno de unas atribuciones tan opuestas, lo que no prosperó. El Consejo vino a ser ese organismo consultivo tan típico de la administración decimonónica.

Ahora con la Ley Falloux también en Francia la Universidad volvía a ser una institución exclusivamente dirigida por el Gobierno para estimular la concurrencia y hacer que se produzcan sus frutos, ya no sería el órgano de los intereses y el defensor de los derechos del Estado, ya que estos derechos tendrán por tutor natural al ministro. Si se quiere dar una idea precisa y justa de esta institución, apropiada al principio de libertad, hay que decir que ella representará los derechos y los intereses de la sociedad entera y que su influencia deberá ser «tan sabia y tan imparcial como poderosa y venerada» decía Beugnot ponente de la Ley en el Parlamento. La Universidad de sus antiguas competencias solo conserva la colección de los grados académicos en las diversas Facultades y hasta cierto punto, que es muy difícil de determinar, la dirección o vigilancia de los colegios, liceos y otros establecimientos de enseñanza sujetos al Estado, pero solamente en lo que no fuera contrario a las disposiciones de esta ley.

La situación en España cuando se preparó la ley Moyano estaba marcada por el deseo de dar una organización definitiva a la instrucción pública española, sometida a continuos retoques desde el Plan de 1845, más necesarios aun después del Concordato de 1851 por el que el Estado adquirió unos compromisos con respecto a la enseñanza que tenían que ser necesariamente plasmados en una ley. Tras la firma del Concordato se iniciaron enseguida los trabajos para preparar una nueva ley, que continuó el gobierno progresista de Espartero tras la revolución de 1854, llegándose a elaborar un proyecto de ley de bases que no llegó a presentarse al Parlamento por la crisis política, que culminó con la caída del Gobierno de Espartero y poco después con la del presidido por O'Donnell que le sucedió. Tras ello llegaron de nuevo los moderados al poder y sacaron definitivamente adelante la ley.

La nueva ley española era menos novedosa que la francesa respecto de la situación anterior y en este sentido los propios autores destacaron con excesiva modestia su escaso afán renovador. Había en esta actitud, sin embargo, una cierta táctica por disimular algunas novedades llamadas a ser polémicas, sobre todo el famoso derecho de ins-

pección de la Iglesia sobre la enseñanza en todos sus grados y tanto pública como privada.

En Francia la Ley Falloux la principal polémica que desencadenó fué la de la enseñanza de las congregaciones religiosas planteada por la libertad de enseñanza. En España esta polémica no se planteó puesto que la Ley Moyano no modificaba en este aspecto la situación anterior favorable a la actividad docente de los religiosos. En este sentido la revolución francesa había sido mucho mas radical en todos los sentidos, pero especialmente, en el terreno religioso, que la Revolución liberal española, pero incluso la actitud de la Monarquía legítima francesa fué muy distinta que la española en un problema en el que se centró especialmente la polémica francesa al de los jesuitas. Para la oposición a la ley el colmo era que al amparo de la libertad de enseñanza hasta los jesuitas pudieran abrir sus colegios y recordaban que hasta Carlos X en 1828 había confirmado la ordenanza de expulsión de 1765. Pero en España la situación con respecto a los jesuitas fue distinta, Fernando VII en 1815 coincidiendo con su restablecimiento por el Papa les permitió volver a España convirtiéndose por ello en firmes baluartes del Altar y el Trono por lo que fueron perseguidos en 1821 y 1835 por los liberales, a pesar de que no destacaron especialmente por su apoyo al carlismo, como lo hicieron en cambio otros personajes e instituciones religiosas.

En España por consiguiente no hubo polémica acerca de la libertad de enseñanza, los liberales españoles entendieron pasados los primeros momentos que un acomodo con la Iglesia Católica era fundamental para la definitiva instauración del sistema político liberal por lo que la labor docente de los religiosos no solo no planteaba problemas, sino que era deseada por los propios liberales deseosos de consolidar su sistema. Esto explica que no hubiera la menor voz discordante sobre este tema.

La Ley Falloux aunque desmontaba la organización napoleónica respetó el nombre de academias que dió el Decreto de 1808 a las circunscripciones en que quedaba dividido el territorio nacional respecto de la enseñanza. Las academias eran además el nombre que recibían los establecimientos de enseñanza superior, tuvieran una o mas Facultades, por lo que había academias que no tenían Facultades y por consiguiente empleando la terminología tradicional Universidad, ya que Napoléon creó tantas academias como tribunales de Apelación, haciendo coincidir estas dos circunscripciones territoriales, y Universidades habíamos menos que Tribunales de Apelación.

La Ley Falloux ampliaba ahora el número de academias al hacer coincidir esta división territorial con el departamento y a su frente se situaba un rector que no necesariamente tenía que provenir de la enseñanza pública que presidía el Consejo académico que no tenía com-

petencia mas que sobre la enseñanza primaria y secundaria quedando fuera de toda esta organización la Universidad que recuperó su nombre tradicional, y desapareció su poder sobre el resto de la enseñanza, precisamente, lo que se había denominado monopolio universitario. Desapareció su supremacía y el gobierno de la enseñanza de estar centralizado finamente en ella, pasaba a una descentralización en donde cualquiera mandaba.

La academia de Paris tenía una organización específica.

A la Universidad la Ley Falloux se refería de forma indirecta ya que un artículo de ella dejaba para mas adelante una ley específica sobre la Universidad.

La Universidad liberal francesa nace del Decreto imperial de Napoleón de 1808 ya que la Revolución se limitó a cerrarlas. La idea fundamental de su nueva organización es que la enseñanza universitaria pertenece al estado. «Es si se quiere el Estado enseñante. Nadie puede disputarle esta prerrogativa».

Pero la Universidad napoleónica en sentido estricto no era solo el establecimiento en el se enseñaba la enseñanza superior sino que era el organismo directivo de toda la enseñanza de la nación abarcando todos sus grados. Por eso el gobierno de la enseñanza era confiado al gran Consejo de la Universidad, compuesto de dos clases de consejeros, los vitalicios, en número de diez, y consejeros ordinarios y temporales, en número de veinte. Su misión era velar por el perfeccionamiento de los estudios, de las escuelas, de la contabilidad, de la disciplina, etc.

La Restauración sustituyó este Gran Consejo de la Universidad por un Consejo real de Instrucción Pública compuesto de 12 miembros de la misma clase. Después de los *Cien Días* el Consejo real fué restablecido bajo la forma de una comisión restringida de cinco miembros, luego ampliada a siete, pero que en definitiva asumió las competencias de aquel Gran Consejo de la Universidad aunque con carácter provisional, ya que se anunciaba que mas adelante se daría una organización definitiva a la enseñanza. Cinco años después a esta comisión se le dió el rango del antiguo Consejo y se reorganizó de forma que cada miembro administraba una rama del servicio de forma independiente sin que el organismo funcionara colectivamente, esto dió lugar a una confusión que trató de ser separada con la creación de un ministerio de instrucción pública y el subsiguiente sometimiento del Consejo al Ministerio gracias a la reforma propiciada em 1829 por Vatimesnil.

Esta organización a pesar de sus deficiencias permaneció hasta 1845 en que Salvandy, ministro de instrucción pública, restableció el Consejo Real de la Universidad tal como estaba establecido por el Decreto orgánico de 17 de marzo de 1808.

Esta era la situación cuando se preparó la Ley Falloux y que ella

rectificó sustancialmente acabando con el Consejo de la Universidad y por consiguiente con la función directora e inspectora de esta respecto de la enseñanza en general. La Universidad se ahora en adelante.

En este sentido la ley española de 1857 no tenía nada que rectificar, puesto que la organización de la enseñanza que implicaba el Decreto orgánico de 1808 no había sido nunca punto de referencia en la evolución de la organización de la instrucción pública en España y la Universidad fué concebida aquí desde el primer momento solo como establecimientos de enseñanza superior. La Universidad Central de Quintana estaba pensada mas para ejercer una autoridad científica que una autoridad administrativa y la Dirección General de Estudios es dificilmente similable al Gran Consejo de la Universidad.