

EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL EN EL SIGLO XIX: FUNDAMENTOS  
CONSTITUCIONALES Y POLÍTICA ESCOLAR

*Spanish Education System in the Nineteenth Century: constitutional principles and political school*

Carmelo Real Apolo\*

RESUMEN

En las primeras décadas del siglo XIX se inicia en España un proceso histórico de grandes reformas políticas y de una profunda transformación educativa. La Constitución de Cádiz de 1812 será la base legislativa de un nuevo régimen político que motiva una legislación escolar que traduce al plano educativo los derechos recogidos en ella en un esfuerzo por estructurar la educación estatal. No es un proceso acabado, a aquella le siguieron otras constituciones como las de 1837, 1845, 1869, 1873 y 1876 que van pautando el desarrollo político de nuestra sociedad. A la par se van sucediendo leyes y disposiciones legislativas que tienen como objetivo configurar, dando orden y sentido, el sistema educativo español.

**Palabras clave:** Sistema Educativo, Política, Constitución, Legislación educativa.

ABSTRACT

In the first decades of the nineteenth century begins in Spain a great historical process of political reforms and profound educational change. The Cadiz Constitution of 1812 is the legislative basis for a new political system that encourages a law school education level which translates to the rights enshrined therein in an effort to structure the state education. Not a finished process, to that followed by other constitutions like those of 1837, 1845, 1869, 1873 and 1876 that will I advertise the political development of our society. At the same time are happening laws and legislation aimed at setting, giving order and meaning, the Spanish education system.

**Keywords:** Education System, Politics, Constitution, legislation on education.

“Cuando la ley ha hecho a todos los hombres  
iguales, la única distinción que los separa  
es la que nace de su educación”  
Condorcet.

En estos momentos cuando España está conmemorando la proclamación de la Constitución española de 1812 y el surgimiento de un Estado liberal es ineludible traer a la memoria el papel de este texto constitucional en la introducción de la educación como derecho universal de todos los españoles y su influencia en promover una pedagogía de la democracia.

Ya en los albores del siglo XIX hubo varios intentos por reglamentar de forma general la enseñanza española, así en los años 1802 y 1805 se procura unificar la educación, pero sin mucho éxito. Habrá que esperar a las ideas liberales recogidas en la Constitución

---

\* Profesor de Política y Sistema Educativo en el 4º curso de la licenciatura de Psicopedagogía en la Facultad de Educación de la Universidad de Extremadura, doctorando en Historia de la Educación por la Universidad de Sevilla, e-mail: apolo@unex.es

de 1812, a partir de aquí España sigue el mismo proceso que otros países europeos en la articulación de un sistema educativo coherente y estable. No obstante, no será hasta la etapa isabelina (1833-1868) cuando se instituyan las ideas de la Constitución de 1812 y se reactive el Informe Quintana que reúne las claves ideológicas, sociales y pedagógicas de buena parte de la política escolar española del siglo XIX (RUIZ BERRIO, 1988:126).

La Constitución de Cádiz de 1812 será la base legislativa del nuevo régimen político (ARGÜELLES, 1970; FERNÁNDEZ ALMAGRO, 1976; MARTÍNEZ SOSPEDRA, 1987; ARTOLA y FLAQUER, 2008; ESCUDERO, 2011), cristalizando en ella el pensamiento liberal que propugna el cambio de una sociedad estamental a una sociedad de clases y que delimita la división de poderes. Este pensamiento liberal tiene una inexorable influencia de la Revolución francesa, de las ideas de filósofos como Marie-Jean-Antoine Nicolas de Caritat, marqués de Condorcet, o de Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu (CAPITÁN DÍAZ, 1991:974-975; PUELLEZ BENÍTEZ, 1991:56) pero donde también hayamos evidentes testimonios de la Ilustración española (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1979:13; RUIZ BERRIO, 1988:130; PUELLES BENÍTEZ, 1991:53)<sup>1</sup>; puesto que los diferentes proyectos ilustrados constituirán “los primeros pasos hacia lo que posteriormente conformaría el sistema liberal español de educación pública y las primeras aportaciones (...) a la configuración de un modelo liberal, singularmente español, diferente a los de otros liberalismos europeos, aunque la influencia de la pedagogía de la Revolución fuese un factor común de la mayoría de todos ellos” (CAPITÁN DÍAZ, 1991:974).

Los liberales de Cádiz harán de la educación una responsabilidad del Estado y un derecho que debe asegurarse a todos los ciudadanos, lo que conlleva grandes reformas políticas, sociales y culturales y una profunda transformación educativa en un país donde el gran problema era suplantar unas estructuras pedagógicas caducas por otras modernas acordes con la nueva sociedad liberal<sup>2</sup>.

A lo largo del siglo XIX las deficiencias en la educación elemental (o básica) en España afectaba por igual a los elementos humanos, material e ideacional que descansaban en una red de escuelas deficitaria, insuficiente, y una financiación precaria, con un profesorado sin formación pedagógica (RUIZ BERRIO, 1970:40 y ss.) que impartía un currículum obsoleto a través de una metodología inoperante. La segunda enseñanza no presenta mejor panorama y podemos afirmar que, en la primera mitad del siglo, no existía como nivel educativo y los conocimientos que corresponderían a este nivel encontraban un lugar en las escuelas de gramática y latinidad, en los seminarios, en las Facultades Menores y en los colegios privados que, generalmente, eran dependientes de la Iglesia (GÓMEZ GARCÍA, 1996)<sup>3</sup>. Desalentadora también era la situación de la Universidad,

<sup>1</sup> De esta manera, muchas de las ideas que recoge la Constitución gaditana de 1812 están imbuidas en concepciones ilustradas como, por ejemplo: la centralización, el fomento de la industria y el comercio, la afirmación de la propiedad libre e individual, la necesidad de un nuevo Plan de Instrucción Pública,...

<sup>2</sup> En el último tercio del siglo XVIII, los ilustrados muestran una especial preocupación por los temas educativos porque postulan que la educación es la estrategia de desarrollo esencial que puede ayudar a solucionar los problemas económicos, sociales, políticos y culturales de nuestro país; esta preocupación, que había comenzado en el reinado de Carlos III, se acentúa en el primer cuarto del siglo XIX.

<sup>3</sup> Especialmente los trabajos de L. Esteban Mateo y de B. Delgado Criado en el capítulo I.

sin ninguna organización y con escasos recursos económicos, aspectos que incrementaban su desprestigio, lo que desembocó en más de una ocasión en un reajuste de su número (RUIZ BERIO, 1970:71 y ss.); todo esto evidencia una perentoria reforma para articular un sistema nacional de educación. No es de extrañar, por lo tanto, que la educación sea una preocupación cardinal para los liberales españoles teniendo la firme convicción de que a través de ella se formará al nuevo ciudadano que el nuevo escenario social necesita.

Con la Constitución de 1812 se motiva una legislación escolar que traduce al plano educativo los derechos recogidos en ella, intentando proyectar un sistema educativo estatal y secular pero, como podremos comprobar, este no es un proceso acabado, a aquella le siguieron otras constituciones como las de 1837, 1845, 1869, 1873<sup>4</sup> y 1876<sup>5</sup>- que fue la que más duró— que van pautando el desarrollo político de nuestra sociedad. Entre uno y otro texto constitucional se van sucediendo leyes y disposiciones legislativas que tienen como objetivo estructurar, dando orden y sentido, a la educación española, promoviendo innovaciones pedagógicas y modernizando el currículum; de todo esto nos ocuparemos en este trabajo, señalando la normativa educativa más destacada del siglo XIX y reconstruyendo el proceso histórico por el cual España organiza los niveles educativos que quedan articulados en nuestro sistema nacional de educación.

### Política, legislación y sistema educativo

La preocupación por extender la educación a toda la población no es un asunto tratado sólo por los liberales de principios del XIX, se deben valorar los precedentes que promovieron los ilustrados a finales del siglo XVIII, pues muchos de los principios recogidos en su ideario pedagógico fueron defendidos, poco después, por los liberales españoles y garantizados en los textos constitucionales (CAPITÁN DÍAZ, 1991:973). Tanto los niveles superiores como los elementales fueron abordados por los ilustrados conscientes de la necesidad de una reforma estructural que confiriera a la educación efectividad y practicidad, acometiendo distintas iniciativas que alcanzarían a la enseñanza elemental, a los estudios de latinidad y humanidades, a la formación profesional, al planteamiento de nuevos estudios y, por supuesto, a la Universidad<sup>6</sup>.

En la Constitución de 19 de marzo de 1812, que aprobaron las Cortes españolas en la ciudad de Cádiz, se recogen las ideas de la educación como motor de progreso y fundamento en una sociedad de clases, pues “sólo un ciudadano libre y responsable –instruido— puede constituir el basamento de la naciente democracia” (PUELLES BENÍTEZ, 1991:56).

El Título IX de este texto constitucional será el que recogerá en sus artículos 366 al 371 los derechos fundamentales en educación (RICO LINAGE, 1994: 65-66):

---

<sup>4</sup> Que tuvo vigencia durante el fugaz reinado de Amadeo de Saboya (16 de noviembre de 1870 al 11 de febrero de 1873).

<sup>5</sup> No consideramos el Estatuto Real (1834) y la no promulgada del año 1856.

<sup>6</sup> Para valorar la influencia del pensamiento ilustrado en la esfera educativa, en 1988, la *Revista de Educación*, en un número extraordinario bajo el nombre de “La Educación en la Ilustración Española”, analiza y valora las realizaciones y las limitaciones de la educación ilustrada española.

## Título IX.- De la instrucción pública. Capítulo único

## Art. 366

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

## Art. 367

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

## Art. 368

El plan general de enseñanza será uniforme en todo el reyno, debiendo explicarse la Constitución política de la Monarquía en todas las universidades y establecimientos literarios, donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas.

## Art. 369

Habrá una Dirección General de Estudios, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, baxo la autoridad del Gobierno, la inspección de la enseñanza pública.

## Art. 370

Las Cortes, por medio de planes y estatutos especiales, arreglarán quanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública.

## Art. 371

Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revision o aprobación alguna anterior a la publicación, baxo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes.

Si en periodos anteriores se había legislado sobre las escuelas, ahora, por primera vez, se hace para todas las poblaciones sin excepción y, además, será la única constitución española en la que, en su artículo 366, se especifica las materias que la educación elemental debe abarcar<sup>7</sup>.

Para el desarrollo del ideario que se condensa en estos artículos se nombra a una Junta de Instrucción Pública en marzo de 1813 que se responsabilizó de proponer los medios más eficientes para mejorar la instrucción pública. En septiembre de este mismo año, la Junta presentó un documento –*Informe de la Junta creada por la Regencia para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de la instrucción pública*— en el que tuvo una participación trascendental Manuel José Quintana, por lo cual a este documento se le conocerá en lo sucesivo como Informe Quintana<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Rudimentos instructivos esenciales que deben poseer todos los ciudadanos en su trabajo para la configuración del nuevo Estado (RUIZ BERRIO, 1970:55).

<sup>8</sup> No son pocos los autores que señalan las notables influencias del *Rapport et Projet de décret sur l'organisation générale de l'instruction publique (1792)* de Condorcet en el informe escrito por la Junta de Instrucción Pública (RUIZ BERRIO, 1970:26; ÁLVAREZ DE MORALES, 1972:22 y ss.; MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1979:37; ÁVILA FERNÁNDEZ, 1984; CAPITÁN DÍAZ, 1991:975, 998; PUELLES BENÍTEZ, 1991:61] pero no hay que obviar la ascendente de las ideas de ilustrados como Jovellanos, especialmente de sus escritos: *Memoria sobre educación pública* (1802) y las *Bases para la formación de un Plan General de Instrucción Pública* (1809) (ÁLVAREZ DE MORALES, 1972:19;

El Informe Quintana sintetiza los principios ideológicos más puros sobre los que van a girar los programas educativos del partido liberal, fijando una: instrucción pública, gratuita, igual, completa, universal (extensión a todos los ciudadanos), uniforme (en relación a los estudios, doctrinas, idioma y métodos) y libre como los elementos que van a definir la educación nacional<sup>9</sup>.

El Informe Quintana expone la estructura organizativa del sistema educativo en tres niveles: (a) primera enseñanza: que facilitan las escuelas primarias, que deben instruir en lectura, escritura, aritmética, religión, moral y los derechos y deberes del ciudadano; (b) segunda enseñanza: término que se utiliza por primera vez en la legislación española, y que se desarrolla en las denominadas universidades de provincia para favorecer “el estudio de aquellas ciencias, que son en la vida civil objeto de una profesión liberal” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1979:386) como las ciencias matemáticas y físicas, ciencias morales y políticas, y literatura y artes; (c) y la tercera enseñanza: que se impartirá en las universidades mayores<sup>10</sup>, en los colegios y en las escuelas especiales<sup>11</sup>—también denominadas escuelas particulares—.

Para este Informe serán los ayuntamientos los responsables de sufragar los gastos de las escuelas de primeras letras (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1979:411; ESCOLANO BENITO, 1984:especialmente las páginas 142-145) que deberían ser, al menos, una por cada quinientos vecinos en los pueblos de mayor población, o una en cada pueblo que la pueda sostener, pero si la economía municipal no pudiera afrontar los gastos que ocasione la escuela, se deberán agrupar tantos pueblos como sean necesarios para satisfacer esta financiación y, si aún así resulta difícil reunir el crédito necesario, las diputaciones<sup>12</sup> subvencionarán la parte restante. También quedará a cargo de los municipios el nombramiento y sustitución de los maestros, que deben acceder a las escuelas municipales por un examen (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1979:384).

En él se basaría la Comisión de Instrucción Pública para elaborar el *Dictamen y Proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la enseñanza pública* presentado a las Cortes el 7 de marzo de 1814 (RUIZ BERRIO, 1970:3; CAPITÁN DÍAZ, 1991:1006) donde se

CAPITÁN DÍAZ, 1991:976 y ss, y 1002 y ss.) o de Francisco de Cabarrús con su *Carta segunda sobre los obstáculos de opinión y el medio de removerlos con la circulación de luces y un sistema general de educación* (1792) (RUIZ BERRIO, 1988:130).

<sup>9</sup> No obstante, llamamos la atención para apuntar el carácter desigual en la educación de las niñas, para las que su *educación* (y no instrucción) debe ser “*privada y doméstica*”, dejando a la decisión de las diputaciones la oportunidad en la creación de establecimientos para su formación (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1979: 412) y que intentaría subsanar en parte el título XII del Proyecto de Decreto para el arreglo General de la enseñanza pública de 1814 (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1979:399). No obstante, para considerar la educación de la mujer en la legislación escolar española con más profundidad y detalle remito al estudio realizado por C. FLECHA (1997).

<sup>10</sup> El Informe Quintana rebajó, igual que el Plan de Caballero de 1807, de once a nueve las universidades en la península: Salamanca, Santiago, Burgos, Zaragoza, Barcelona, Valencia, Granada, Sevilla y Madrid, pero dispuso la creación de una en las Islas Canarias (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1979:396-397).

<sup>11</sup> Donde se realizarían los estudios de: Medicina, Cirugía, Farmacia, Veterinaria, Agricultura experimental, Bellas Artes, Música, Comercio, Astronomía y Navegación...

<sup>12</sup> En momentos donde las Diputaciones son vilipendiadas por muchos, nosotros deseamos subrayar aquí la acción histórica de estos órganos en la dinamización y promoción de la formación y la cultura en el contexto español, convirtiéndose, en la mayoría de los casos, en únicos agentes en los que recae la responsabilidad de incentivar la educación a través de la creación de escuelas, custodiarlas y asistir a los maestros. Para comprobar las funciones que han asumido las diputaciones en educación remitimos a L. LUZURIAGA (1916:tomo II, p. XVI).

insiste, entre otros aspectos, en lo que declara el artículo 366 de la Constitución de 1812<sup>13</sup>; en este texto legislativo también se regula la Dirección General de Estudios que propone el Informe (ÁLVAREZ DE MORALES, 1972:25 y ss.). Sin embargo, no llegó siquiera a discutirse en las Cortes, puesto que el 4 de mayo de 1814 Fernando VII promulgó un decreto que restablecía la monarquía absoluta y declaraba nulo y sin efecto alguno toda la obra de las Cortes de Cádiz que fueron disueltas en este mismo mes.

La vuelta al trono de Fernando VII abrió una etapa denominada Sexenio Absolutista (1814-1820) que comportó, como hemos dicho, la derogación de todas las leyes aprobadas por las Cortes e hizo desaparecer el Ministerio de Gobernación, volviendo a restaurar instituciones anacrónicas como el Consejo de Castilla —cuya principal función era expedir los títulos de maestros— quien retomará las competencias en educación, o el Ministerio de Gracia y Justicia y entregó nuevamente a la Iglesia el control educativo (ÁLVAREZ DE MORALES, 1972:33; ÁVILA FERNÁNDEZ, 1984:173-186; PUELLES BENÍTEZ, 1991:66 y ss.).

No obstante, el problema acuciante de la falta de escuelas<sup>14</sup> y las altas tasas de analfabetismo llevó a agudizar el ingenio y a ensayar con métodos innovadores en la época como el creado por el Bell y Lancaster (CORTS GINER y CALDERÓN ESPAÑA, 1995) denominado indistintamente método monitorial, método mutuo o método lancasteriano. Su aplicación en Madrid fue tan exitosa que, por Real Cédula de 30 de marzo de 1819, el monarca mandó organizar una Escuela Central que enseñase esta metodología para que “sirva como norma a las demás del reino (sic)” (LUZURIAGA, 1916, tomo II).

En 1820, el pronunciamiento de Rafael del Riego abriría un breve periodo democrático (Trienio liberal, 1820-1823) que restableció los derechos avalados por la Constitución de 1812. Tras infructuosos intentos de organizar la enseñanza en nuestro país, hay que esperar al *Reglamento General de Instrucción Pública* de 29 de junio de 1821<sup>15</sup>. Aprobado por Decreto, y considerado como la primera ley general que tuvo España, reúne en su articulado todo lo expuesto anteriormente por el Informe Quintana de 1813 y por el *Proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la enseñanza pública* de 1814<sup>16</sup>, insistiendo, entre otros puntos, en la tan comprometida gratuidad de la enseñanza (PUELLES BENÍTEZ, 1991:80-81), en su carácter público y en la libertad en la educación<sup>17</sup>. Este *Reglamento General*, que nunca entraría en vigor, consta de 12 títulos y 130 artículos donde se propone que la educación se divida en primera, segunda y tercera enseñanza, regulando tanto la enseñanza pública como privada; aceptó lo que estipulaba el Informe Quintana sobre segunda enseñanza y otro tanto podemos decir de la tercera enseñanza

<sup>13</sup> Véase: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1979:357-401.

<sup>14</sup> Recordemos el Real Decreto de 19 de noviembre de 1815 en el que Fernando VII apremia a las instituciones religiosas a que creen escuelas en sus conventos por la imposibilidad de sufragar los gastos de mantenimiento de la educación con el presupuesto público (RUIZ BERRIO, 1970:56-57; PUELLES BENÍTEZ, 1991:68 y 81).

<sup>15</sup> Para el siguiente año se redactaría el *Proyecto de Reglamento General de primera enseñanza que se ha de observar en todas las escuelas de primeras letras de la monarquía española* que no se separa de las directrices que marcaba el elaborado en 1821, aunque, con la supresión del régimen constitucional no llegó a aplicarse (RUIZ BERRIO, 1970:59-60), no obstante, los planteamientos estructurales del *Reglamento General* los asumiría la Ley Moyano de 1857.

<sup>16</sup> Véase: RUIZ BERRIO (1970), págs. 1 y 53.

<sup>17</sup> *Reglamento general de instrucción pública*, aprobado por Decreto de las Cortes el 29 de junio de 1821. Título I. Arts. 1, 2 y 4. Puede consultarse en MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1979:43).

y las escuelas especiales, reguladas en el título IV y V respectivamente. Este Reglamento determina que haya escuelas públicas para las mujeres, en ellas se enseñaría a leer, escribir y contar, y en las que nunca se olvidaba el aprendizaje de las labores propias de su sexo<sup>18</sup>.

Con notable influencia del Informe Quintana, estipula que los ayuntamientos nombrarán a los maestros en las escuelas municipales, también podrán sustituirlos en caso necesario y siempre por causa justificada (LUZURIAGA, 1916:XVII y XXXIV). Con él también comenzaría a funcionar de forma efectiva organismos administrativos del Estado como la Dirección General de Estudios que, en un primer momento, tuvo funciones más pedagógicas que burocráticas (LUZURIAGA, 1916:XII; PESET, 1974:410; CAPITÁN DÍAZ, 1994:31 y ss.).

Como hemos mencionado, el Reglamento también tomó del Informe Quintana lo referido a la segunda enseñanza “que comprende aquellos conocimientos, que al mismo tiempo que sirven de preparación para dedicarse después a otros estudios más profundos, constituyen la civilización general de una Nación”<sup>19</sup>, estudios que serán impartidos en las Universidades de provincia.

La breve experiencia liberal vivida abre paso a una década absolutista (1823-1833) – conocida como “década ominosa” – que se inicia cuando los Cien Mil Hijos de San Luis, comandados por el duque de Angulema, irrumpen el 7 de abril de 1823 en España, reprimiendo a los liberales y reponiendo en el trono a Fernando VII. A partir de entonces se perseveró por eliminar todas las influencias liberales en la sociedad española. A través del *Plan literario de estudio y arreglo de las Universidades del Reino* del 14 de octubre de 1824, firmado por don Francisco Tadeo Calomarde, Ministro de Gracia y Justicia, documento intransigente y severo (CAPITÁN DÍAZ, 1994:42), se intentó limitar las influencias liberales en estas instituciones (ÁLVAREZ DE MORALES, 1972:62 y ss.)<sup>20</sup>, lo que supone un revés a las conquistas conseguidas por estructurar un sistema educativo democrático<sup>21</sup>. Las características más sobresalientes de este Plan las podemos cifrar en: uniformidad de estudios; centralización de las universidades, dependientes de la Secretaría de Gracia y Justicia, y demás centros docentes; y yuxtaposición de la Política y la Religión en el mismo plano.

Esta uniformidad limitó los estudios universitarios a: Filosofía, Teología, Cánones, Leyes y Medicina (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1979:19; CAPITÁN DÍAZ, 1994:46 y ss.). En cuanto al número de universidades siguió lo estipulado por el *Plan General de reforma de las universidades* (1807) de Caballero (ÁLVAREZ DE MORALES, 1972:41 y ss.; PESET, 1974:1023 y ss.; VIÑAO FRAGO, 1982:208 y ss.), más una en Mallorca.

<sup>18</sup> Según Ruiz Berrio, en 1822, podíamos contar en nuestro país —restando las comunidades de Cataluña, Galicia, Baleares y Canarias— unas 7364 escuelas de niños y 595 de niñas, frente a los 567 centros de segunda enseñanza (RUIZ BERRIO, 1970:20).

<sup>19</sup> *Reglamento general de instrucción pública*, aprobado por Decreto de las cortes el 29 de junio de 1821. Título III. Art. 21 y 22. Puede consultarse en MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1979:46).

<sup>20</sup> Aspecto que no fue exclusivo para la universidad, para comprobar este hecho remitimos a BARTOLOMÉ MARTÍNEZ (1983).

<sup>21</sup> El advenimiento del absolutismo, antes de que Calomarde diseñase su Plan, remitió a la Circular de 27 de octubre de 1818 que instaba a todas las universidades y seminarios conciliares a regirse por el Plan General de Estudios de 1771.

Se continuó con la derogación del Reglamento de 1821 y para sustituir lo referido a la educación elemental, Calomarde concibió el *Plan y Reglamento de Escuelas de Primeras Letras del Reino*, aprobado por Real Decreto de 16 de febrero de 1825, que presenta notables influencias del Informe Quintana (PUELLES BENÍTEZ, 1991:87), aunque no puede eludir reminiscencias del Antiguo Régimen. En él se detalla las materias a impartir, libros de texto a utilizar, métodos de enseñanza a aplicar, exámenes a realizar, premios y castigos a practicar... pero deja visibles deficiencias en ámbitos como la educación de las niñas, prohibiendo la coeducación y constriñendo sus enseñanzas a las labores y a la Doctrina Cristiana, en su artículo 198 se recoge así:

Artículo 198: En las escuelas de primera clase, además de la enseñanza cristiana por los libros que van señalados, la de leer por lo menos en los catecismos, y escribir medianamente, se enseñarán las labores propias de su sexo; a saber hacer calceta, cortar y coser las ropas comunes de uso, bordar y hacer encajes, u otras que suelen enseñarse a las niñas. En las de segunda clase se suprimirán los encajes, y el bordado de las de tercera y cuarta, limitando y proporcionando gradualmente esta instrucción, y acomodándola al uso, costumbres, necesidades y estado civil y económico de los pueblos.

El Plan reguló el sueldo de todos los maestros de España (RUIZ BERRIO, 1970:42, 63-64), por su parte, el Reglamento atendió a aspectos más pedagógicos como: la gestión del tiempo dentro del aula (ESCOLANO BENITO, 2002:44-45), los plazos de admisión de nuevos alumnos en la escuela<sup>22</sup> o los premios y castigos que tienen como fin “estimular la emulación, contener a los niños y corregirlos” y serán utilizados con “suma discreción y juicio”<sup>23</sup>.

Por otra parte, esta normativa transforma la Dirección General de Estudios en una Junta Superior de Inspección (LUZURIAGA, 1916:XIII) y como centro pedagógico de apoyo a la labor docente se proponen a las Academias literarias de primera educación.

Con el *Reglamento General de las Escuelas de Latinidad y Colegios de Humanidades*, aprobado por Decreto de 29 de noviembre de 1826, se deseaba organizar lo que podemos calificar de segunda enseñanza. Las Escuelas de Latinidad sólo podían instaurarse en capitales de provincia, luego también se crearían en los pueblos cabeza de partido, durando estos estudios de dos a tres años (RUIZ BERRIO, 1970:67 y 68). Por su parte, los Colegios de Humanidades quedarían establecidos en cada capital de provincia o cabeza de partido judicial. La duración del curso variaba según los estudios que aquí se impartían (primeras letras, latinidad, Filosofía, Historia, Geografía y Cronología, Literatura, Francés, Italiano, Dibujo...), pero solían ser dos años (RUIZ BERRIO, 1970:69; VIÑAO FRAGO, 1982:273-274).

Tras la muerte de Fernando VII en 1833 —año que se toma de referencia para señalar el verdadero inicio de liberalismo español en el siglo XIX— se inicia la era isabelina (1833-1868). Será entonces cuando se produzcan divisiones —y que pueden explicar-se

<sup>22</sup> *Plan y Reglamento de escuelas de primeras letras de 16 de febrero de 1825*. Título IV, art. 58. Puede consultarse en L. LUZURIAGA (1916:189).

<sup>23</sup> *Ibidem*, Título VI, art. 80.

por las diferentes interpretaciones que encuentran del Estatuto Real de 1834— en el grupo de los liberales, teniendo todo ello su impronta en el pensamiento político-educativo de cada una de las facciones (PUELLES BENÍTEZ, 1991:94-95). Los primeros en ocuparse de las tareas legislativas sobre temas educativos fueron los moderados, con don Ángel María de Saavedra y Ramírez de Baquedano, Duque de Rivas y ministro de Gobernación, organismo del que dependía la Instrucción Pública, que a través del Real Decreto de 4 de agosto de 1836<sup>24</sup> dispuso el *Plan General de Instrucción Pública* —Plan Duque de Rivas— que, además de sustituir la legislación de Calomarde, estableció las directrices educativas del partido moderado en educación. Este Plan general, que en un principio tuvo intención de ley general, retoma el deseo, y es otro intento de los liberales, de unificar toda la instrucción pública según se estipuló en el artículo 368 de la Constitución de 1812.

Es un Plan ambicioso y abarca la totalidad de niveles educativos (instrucción primaria —dividida a su vez en elemental y superior—, instrucción secundaria y tercera enseñanza) y pese a su efímera vigencia (algo más de una semana al ser derogado tras el golpe de Estado de La Granja del 12 de agosto) reguló muchos aspectos educativos y tuvo una influencia evidente en la legislación educativa posterior, sobre todo, en la Ley de Instrucción Pública de 1857. Con él se limitó la libertad de enseñanza y se abandonó, en contra de lo que recogió el Reglamento de 1821, el principio de gratuidad de la enseñanza (art. 19), ahora será gratuita sólo para los niños pobres, por ser este un nivel que debería generalizarse a toda la población, excluyendo de esta gratuidad a las enseñanzas media y superior. Con este Plan se fundará una Escuela Normal Central de Instrucción Primaria (art. 13) que servirá como modelo de las Escuelas Normales que se creen en todo el territorio nacional (art. 14) (CAPITÁN DÍAZ, 1994:59-60).

De su contenido podemos destacar lo mencionado en su capítulo III que, tímidamente, considera a las escuelas de niñas alentando a que se creen en aquellos municipios que puedan mantenerlas, si bien rechaza la coeducación, dado que considera que sus enseñanzas deben tener un carácter desigual a la de los niños. Su título II lo destina a la “instrucción secundaria”, donde podemos advertir un interés especial por esta etapa y le confiere un cariz elitista. Para darle forma, la divide en elemental y superior, y en su interés por el contenido, remodela las materias de estudios que deberán desarrollarse en los denominados Institutos Elementales y Superiores. En el Título III pormenoriza los aspectos relativos a la tercera enseñanza que encuentran su lugar en las Facultades (Jurisprudencia, Teología, Medicina y Cirugía, Farmacia y Veterinaria) y Escuelas Especiales (Camino y Canales, Minas, Agricultura, Comercio, Bellas Artes y Artes y Oficios) (PESET, 1974:412).

Con este texto legal se responsabilizará a los municipios de sufragar los gastos de las escuelas elementales, a las diputaciones de los institutos y al Estado de la educación superior.

España, preocupada por consolidar su modelo constitucional, promulga una nueva Constitución el 18 de junio de 1837, una de las más liberales del siglo, con la que se devolverá a las Cortes la facultad legislativa. El desarrollo de la política educativa

<sup>24</sup> Antes se había promulgado una Instrucción para el régimen y gobierno de las escuelas de primeras letras del reino, por Real Orden de 21 de octubre de 1834.

no cesa, encontrándonos al poco con la *Ley de Instrucción Primaria de 21 de julio de 1838* rubricada por don Joaquín José de Muro y Vidaurreta, Marqués de Someruelos y ministro de Gobernación, que tiene la intención de borrar de la educación todo vestigio de los planteamientos de Calomarde. Pese a que el Marqués mostró ambición al preparar dos proyectos que influyeran, uno en la enseñanza primaria y, otro en la media y superior, tan sólo consiguió regular el nivel primario con la citada *Ley*, aunque las disposiciones normativas existentes para la etapa secundaria y la universidad fueron revisadas convenientemente para matizar el influjo conservador de Calomarde (VIÑAO FRAGO, 1982:306). La educación primaria atendería, además de a esta ley, al *Reglamento de las Escuelas públicas de instrucción primaria elemental* de 28 de noviembre de 1838, documento amplio y detallado que organiza con escurpulosidad este nivel educativo.

La Ley revela una fuerte influencia del Plan Duque de Rivas en sus planteamientos para la educación primaria, dividiéndola en dos grados: enseñanza primaria elemental y enseñanza primaria superior. Las localidades de 400 vecinos tienen la obligación de “sostener una escuela primaria elemental completa”<sup>25</sup> y aquellas que tengan 1200 vecinos, además, deberán establecer una escuela elemental superior<sup>26</sup>; la financiación de estas escuelas seguía estando en manos de los ayuntamientos que también continuarían nombrando a los maestros. El currículum escolar para la instrucción elemental se cifra en: Principios de religión y moral, lectura, escritura, aritmética y gramática castellana mientras que para escuelas superiores serán: además de las citadas, mayores nociones de aritmética, geometría, dibujo lineal, física e historia natural y geografía e historia de España<sup>27</sup>.

Hay que subrayar que la Ley Someruelos tiene un carácter centralista, limita la libertad de enseñanza y restringe aún más la gratuidad de la enseñanza primaria pues, si bien todos los niños pobres serán admitidos en la escuela elemental, sólo podrán acceder a la escuela superior un número nunca mayor “de la décima parte de los niños contribuyentes que asistiesen a la escuela superior”<sup>28</sup>. Por su parte, la educación de las niñas sigue siendo subsidiaria respecto a la de los niños (Título VIII).

El entramado escolar español se completa y diversifica con esta ley que introduce la educación de adultos y la de párvulos (Título IX) y crea una Escuela Normal Central de Instrucción Primaria para formar a los maestros de las Escuelas Normales de Provincia (art. 12).

Con 1844 se inaugura la década moderada (1844-1854), tiempo en el que se elaboró y promulgó la nueva Constitución del 23 de mayo de 1845; el 17 de septiembre de este mismo año el ministro de Gobernación, don Pedro José Pidal y Carniado, Marqués de Pidal, firma un Real Decreto por el que se aprueba el *Plan General de Estudios* que se propuso sistematizar y reglamentar los niveles medio y superior, enseñanzas que no gozaban de un ordenamiento

<sup>25</sup> En la realidad nos podemos encontrar distintas modalidades: escuelas incompletas (art. 47), elemental, elemental ampliada y superior (art. 6), y esta última puede quedar agregada a las Escuelas Normales para que los maestros se ejerciten en el oficio docente.

<sup>26</sup> *Ley autorizando al gobierno para plantear provisionalmente el Plan de instrucción primaria* de 21 de julio de 1838. Título II. Arts. 7 y 9. Puede consultarse en MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1979:147).

<sup>27</sup> *Ibidem*, Título I. Arts. 4 y 5. (p. 146).

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 149.

moderno<sup>29</sup>. El Plan Pidal –al que también podríamos denominarlo Plan Gil de Zárate, quien parece ser que fue su verdadero redactor (ÁLVAREZ DE MORALES, 1972:165; PESET, 1974:430-431)— afirma en su exposición, sin más complemento, el carácter básico y fundamental de la primera enseñanza, indispensable para todo ciudadano español. Las enseñanzas media y superior, verdaderas protagonistas de este Plan, quedan clasificadas en: estudios de segunda enseñanza, estudios de facultad mayor, estudios superiores y estudios especiales; para cada uno de ellos se elaboran un minucioso plan de estudios<sup>30</sup>.

Así, los estudios de segunda enseñanza quedan divididos en elementales (cinco años) y de ampliación (para los que habrá dos secciones: letras y ciencias) (VIÑAO FRAGO, 1982:338 y ss.). Los estudios de facultad mayor, destinados a la adquisición de las competencias que habiliten para una profesión, podrán cursarse en la Facultad de Teología, en la Facultad de Jurisprudencia, en la Facultad de Medicina o en la Facultad de Farmacia (Título II). Los estudios superiores se reservan para la obtención del título de doctor o para profundizar en algún campo científico (Título III) y, por último, los estudios especiales prepararán para “carreras y profesiones que no se hallan sujetas a la recepción de grados académicos” como, por ejemplo, la agricultura, la veterinaria, la náutica, el comercio...<sup>31</sup>

Los Institutos, centros para la segunda enseñanza, a partir de aquí quedaron definitivamente consolidados en la red de instituciones escolares del país y aunque estas enseñanzas también se podrán estudiar en centros privados, éstos sólo podrán obtener su autorización de apertura si se verifican unos requisitos muy precisos (recogidos en los artículos 82 al 89), denominándose colegios, liceos o distintivo análogo, pero nunca Instituto, siendo esta designación exclusiva para los centros públicos (art. 79). En cambio, no habrá esta flexibilidad para las enseñanzas universitarias, monopolio reservado al Estado. Con todo, podemos observar que el Plan es solícito con la enseñanza privada, aunque deba verificar su validez en los centros públicos y someterse a la inspección estatal (arts. 90, 91 y 93) (VIÑAO FRAGO, 1982:340-341).

De nuevo el principio de gratuidad de la enseñanza pierde valor y se relativiza (PESET, 1974:433-434; CAPITÁN DÍAZ, 1994:75), proponiendo el pago de una cuota en concepto de matrícula, exámenes, pruebas de curso... (art. 53.4) que no se cuantifica. La marcada tendencia al centralismo de este Plan se advierte en la uniformidad e igualdad (PESET, 1974:435) con la que quiso impregnar toda la educación, delegando en el Consejo de Instrucción Pública (art. 132) –al poco se restablecería la Dirección General de Instrucción Pública (PESET, 1974:437; VIÑAO FRAGO, 1982:355)— la aprobación de los métodos de enseñanza, los libros de textos o los reglamentos que deben utilizarse en todos los centros, incluidos los universitarios. Más allá de esto, el Plan Pidal

---

<sup>29</sup> Recordemos que años antes, en 1841, hay un proyecto de ley con este fin, el Proyecto Infante que intentó recoger las directrices básicas con las que orientar las enseñanzas secundaria y superior, pero que no llegó a debatirse en las Cortes (ÁLVAREZ DE MORALES, 1972:142 y ss.; PESET, 1974:422 y ss.; VIÑAO FRAGO, 1982:321 y ss.; PUELLES BENÍTEZ, 1991:106; CAPITÁN DÍAZ, 1994:65 y ss.).

<sup>30</sup> *Plan General de Estudios*, aprobado por Real Decreto de 17 de septiembre de 1845. Sección Primera. Art. 1. Puede consultarse en MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1979:208).

<sup>31</sup> *Ibidem*, Título IV. Art. 40. (p. 221).

supuso un avance en la secularización de las enseñanzas medias y superiores (PESET, 1974:432; PUELLES BENÍTEZ, 1991:127-128; CAPITÁN DÍAZ, 1994:73-74) y para el desarrollo de disciplinas curriculares como las matemáticas, las ciencias naturales, la física y la química,... pero, con todo, no pudo evitar las críticas de la derecha católica, de los sectores universitarios, que perdían autonomía, y de las familias, porque los estudios se prolongaban en exceso y ahora se convertían en largos y caros.

Pese a las bondades del Plan Pidal, éste no fue incólume a la evolución social y económica del país ni, por supuesto, al influjo político de estos años, por lo que estuvo sometido desde su aprobación a modificaciones y arreglos que afectaron a la regulación de los exámenes, a los planes de estudios, a la reordenación de la segunda enseñanza... lo que enmarañaría aún más el ya complejo panorama legislativo de la época, haciendo aconsejable dictar nuevas normas con las que ofrecer más transparencia, operatividad y forma a la fisionomía educativa española. Con los progresistas en el poder urgió la necesidad de elaborar una normativa que regulara la educación nacional, la responsabilidad recayó en don Manuel Alonso Martínez que desempeñó, de 1855 a 1856, el cargo de Ministro de Fomento bajo el gobierno de Baldomero Espartero (CAPITÁN DÍAZ, 1994:80 y ss.). Este ministro trabajó en lo que sería el *Proyecto de Ley de Instrucción Pública de 9 de diciembre de 1855*, que trató temas estructurales de forma muy progresista<sup>32</sup>, ocupándose de aspectos que no fueron atendidos hasta muchos años después, sin embargo, todo ello dio al traste al producirse cambios políticos que impidió que se debatiera en las Cortes (ÁLVAREZ DE MORALES, 1972:180-184; PUELLES BENÍTEZ, 1991:139 y ss.; y VIÑAO FRAGO, 1982:375 y ss.).

Toda la primera mitad del siglo ha sido un tejer y un destejer de la tela legislativa en la que se borda nuestro sistema educativo, pero este perenne estado de inestabilidad lleva a la imperante necesidad de proporcionar a la nación de una estructura educativa estable, exhortando a los progresistas y moderados a adquirir un compromiso sobre los elementos básicos del sistema que converge en la *Ley de Instrucción Pública* de 9 de septiembre de 1857. Por lo tanto, serán los moderados, con don Claudio Moyano y Samaniego, ministro de Fomento, los que al fin logren rematar y consolidar el sistema educativo liberal español (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1979:33).

La Ley de 1857 —más conocida como Ley Moyano— es una Ley de bases que expone los principios fundamentales de la estructura educativa, armonizando la filosofía sociopolítica de los progresistas y la de los moderados (o unionistas), conciliando todo lo realizado hasta el momento. Con este acertado eclecticismo soslayó un debate suspicaz en cuestiones espinosas, logrando una fácil aprobación por parte de las Cortes (PESET, 1974:466 y 473; MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1979:33).

Abraza todos los niveles educativos, sombreándolos de centralismo y uniformidad, sin dejar de sumar pasos hacia la secularización de la enseñanza en España. Respecto a la primera enseñanza, la Ley Moyano mantiene la subdivisión: elemental y superior; la

<sup>32</sup> No olvidemos el retroceso educativo sufrido a causa del Plan de Estudios de 28 de agosto de 1850 o Plan Seijas, firmado por Manuel de Seijas Lozano, y del Reglamento de estudios de 10 de septiembre de 1852 firmado por Ventura González Romero (ÁLVAREZ DE MORALES, 1972:175-176; PESET, 1974:443 y ss.; VIÑAO FRAGO, 1982:(Plan Seijas) 361-363 y (Reglamento de 1852) 368-372).

elemental es ahora obligatoria para todos los españoles de 6 a 9 años (art. 7), pero no la gratuidad que será sólo para los niños cuyos padres no puedan pagarla (art. 9). No dicta un número de cursos concreto para la primera enseñanza, durando las clases todo el año con menos horas en la época estival (art. 10). Permite las escuelas elementales completas, las elementales incompletas (donde la parvedad económica abría la posibilidad a una enseñanza mixta), escuelas de temporada y escuelas superiores<sup>33</sup>. Los ayuntamientos, a quienes se les encomienda su mantenimiento (art. 97), establecerán una escuela elemental completa de niños por cada 500 almas y otra para niñas, aunque esta sea incompleta, exigiendo una escuela superior y una escuela de párvulos sólo en aquellas localidades que tengan diez mil habitantes, que también estarán obligadas a organizar lecciones de dibujo lineal y de adorno aplicado a las artes mecánicas (arts. 104-107).

En cuanto a la segunda enseñanza, adquiere plena autonomía respecto a la superior y se confirma su división en dos clases: (1) estudios generales, que se organizan en dos periodos que suman un total de 6 cursos y (2) estudios de aplicación a las profesiones industriales (art. 12) que serán los de: Dibujo lineal y de figura, Nociones de agricultura, Aritmética mercantil o los sean útiles en la Agricultura, Artes, Industria, Comercio y Náutica (art. 16).

Con esta Ley se consolidan y fortalecen instituciones docentes como las Escuelas Normales de maestros<sup>34</sup>, obligando a que hubiera una en cada provincia (art. 109), y se proporcionó un impulso decisivo a las Normales de maestras<sup>35</sup> y a los ya conocidos Institutos (PESET, 1974:587; VIÑAO FRAGO, 1982:397 y ss.), distinguiendo tres clases de los mismos (art. 115).

Reconoce la existencia de colegios privados de primera y segunda enseñanza y posibilita la apertura de centros privados para realizar estudios universitarios. Para los dos primeros, los requisitos para conseguir la validez académica serán muy exigentes, para los terceros, únicamente los realizados en establecimientos públicos tendrán esta validez.

Años antes, la Iglesia manifestó su disgusto e irritación por el trato disímil para con los centros privados en la legislación educativa, desagrados que se verían atenuados con las prerrogativas conferidas por el Concordato de 16 de marzo de 1851 que eximió a sus centros de las rigurosas exigencias (perspicuo en la Ley en su artículo 153) de titulación del profesorado y de la fianza que requería el artículo 150 concediéndole, además, la potestad de que obispos y prelados custodien en los centros docentes privados y estatales la pureza de la doctrina, la fe y la educación religiosa (arts. 295-296).

Por su parte, la enseñanza universitaria quedó ordenada en (a) carreras de facultad, a las que podrán acceder aquellos que poseen el título de Bachiller en Artes y (b) enseñanzas superiores y profesionales, que tendrán una duración de 6 años (art. 27), preceptuando

<sup>33</sup> Esta Ley admite que las escuelas elementales incompletas y las escuelas de temporada no sean desempeñadas por docentes profesionales y sean regentadas, bajo la supervisión de un maestro profesional, por “adjuntos o pasantes” (art. 102).

<sup>34</sup> No nos detenemos en la legislación específica que reglamentó la vida de las Escuelas Normales, para ello remitimos al minucioso estudio realizado por A. ÁVILA FERNÁNDEZ y J. A. HOLGADO BARROSO (2008).

<sup>35</sup> Aunque con la Ley Moyano se propone el establecimiento de las Escuelas Normales en las provincias españolas, en ese año, ya existían un número nutrido de Escuelas Normales de maestros y maestras esparcidas por la geografía española (GUZMÁN, 1986:81 y 95-96).

que ninguno de estos estudios deberán superar los 7 años de duración (art. 30). En cuanto al reconocimiento de los estudios realizados en centros privados, mantiene lo prescrito en el Plan Pidal.

No obstante, en esta Ley persiste un currículun desigual para las mujeres (PESET, 1974:598) y que incrementa el abismo que las separa de los hombres y, también, de las mujeres de las distintas clases sociales, confirmando el marcado carácter doméstico de la educación femenina con asignaturas como: labores propias de su sexo, dibujo aplicado a estas labores e higiene doméstica (art. 5).

Durante algunos años la política escolar experimenta cierto sosiego, pese a que los movimientos de opinión cada vez están más polarizados y no se logra la paz política; todo este frágil equilibrio se rompe con la Real Orden de 27 de octubre de 1864 en la que don Antonio Alcalá Galiano, ministro de Fomento, instó a los catedráticos a la defensa del catolicismo, a guardar fidelidad a la reina y a acatar la Constitución – elementos que armonizaba con lo estipulado en el Reglamento de Universidades de 22 de mayo de 1859 que disponía que los catedráticos, al tomar posesión de sus plazas, debían realizar este juramento (CACHO VIU, 1962:137-138; MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1979:37; PUELLES BENÍTEZ, 1991:170)— diligencia que no cumplió don Emilio Castelar y Ripoll y que supuso un punto de fricción entre el gobierno y este catedrático que se recrudecería con la determinación del Rector de la Universidad Central, don Juan Manuel Montalbán, de no destituirlo en detrimento de la decisión tomada por el ministerio de Fomento; de poco sirvió las muestras de apoyo de los estudiantes en una protesta que fue duramente reprimida en la “Noche de San Daniel” (CACHO VIU, 1962:142-143) y que también trajo como consecuencia la destitución de este Rector por el Marqués de Zafra, dando lugar a lo que conocemos como la primera cuestión universitaria<sup>36</sup>.

Los desencuentros entre las esferas universitaria y gubernativa continúan en 1867 cuando, don Manuel Orovio Echagüe, marqués de Orovio, que reemplaza a Alcalá Galiano en el ministerio de Fomento, presiona para que catedráticos y profesores universitarios no prosigan difundiendo en sus aulas “doctrinas erróneas” y muestren su fidelidad a Isabel II. Como era lógico, muchos de ellos no acogieron con entusiasmo las disposiciones de Orovio y serán separados de sus cátedras como medida punitiva (CAPITÁN DÍAZ, 1994:170). El ministro Orovio, empeñado en mantener sus directrices, las subrayaría en la Ley de 2 de junio de 1868 –que sería suprimida al poco— en la que ampliaba las prebendas de la Iglesia en educación y que tuvo, entre otros efectos, la supresión de las Escuelas Normales (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1979:38).

El malestar sociopolítico que se respiraba en la nación, y cerrada en falso esta primera cuestión universitaria, no tuvo una resolución pacífica y en septiembre de 1868 estalló una revolución denominada “La Gloriosa”. Con ella se inicia el “Sexenio Revolucionario” (1868-1874) que deroga la ley de Orovio, y la libertad de enseñanza, amordazada en el momento

<sup>36</sup> En la que tuvo mucho que ver el conservadurismo recalcitrante que difundía la encíclica pontificia de Pío IX *Quanta Cura* (1864) que condenaba el librepensamiento e incluía las obras filosóficas de Karl Christian Friedrich Krause —introducidas en España por Julián Sanz del Río— en el Índice de los libros prohibidos, y *Syllabus* compendio de proposiciones calificadas como erróneas por la cúpula eclesiástica, por lo que, obviamente, no fue difícil que encontrara la oposición tenaz del profesorado universitario español.

anterior, fue elevada como uno de los derechos fundamentales para el mantenimiento de la paz social, derecho que se preservó por Decreto de 21 de octubre de 1868 (CAPITÁN DÍAZ, 1994:170-171) y que, posteriormente, incluyó la Constitución de 1 de junio de 1869 (art.17) que la extendería también a la creación de centros educativos (art. 24).

Durante estos seis años se legisla para reglamentar los estudios secundarios; con el Decreto de 25 de octubre de 1868 sobre *Segunda enseñanza y las Facultades de Filosofía y Letras, Ciencias, Farmacia, Medicina, Derecho y Teología* se reorganizan estas enseñanzas “que debe poseer el hombre que no quiera vivir aislado y fuera de una sociedad en que los principios y las aplicaciones de la ciencia intervienen de un modo importante hasta en los menores actos de la vida pública y doméstica”<sup>37</sup>, disociando este nivel como preparatorio de enseñanzas superiores e introduciendo o reforzando materias como la lengua castellana, la historia de España, la agricultura o el comercio dinamizando, sin duda, el progreso científico, artístico y literario de nuestro país.

Algunos años después, en concreto el 11 de febrero de 1873, se proclama la I República (1873-1874) que trabajó, bajo la presidencia de don Francisco Pi y Margall, en una nueva Constitución que nunca sería aprobada. Las autoridades educativas republicanas acometieron una reforma de la enseñanza que se concretó en los Decretos de 2 y 3 de junio de 1873, con una filosofía muy próxima a la defendida por la Constitución de 1812. Don Eduardo Chao Fernández, ocupando el ministerio de Fomento, procederá a la aprobación del Decreto de 2 de junio que regula la enseñanza universitaria por el que se pretendía renovar las distintas facultades, sus planes de estudios, los exámenes de ingreso y la organización del profesorado (PUELLES BENÍTEZ, 1991:181). Por su parte, el Decreto de 3 de junio confiere un doble sentido a la segunda enseñanza: como nivel que amplía los conocimientos de los que la reciben y como nivel propedéutico a los estudios universitarios; aunque sendos decretos —como el proyecto de *Ley de Instrucción Pública* de 1873 elaborado por el extremeño Juan Uña— se abandonaron por el cese, al poco tiempo, del ministro Chao, en un evidente vaticinio al posterior desmoronamiento de la primera tentativa republicana española a causa del golpe de Estado del General Pavía.

La acción política y los esfuerzos legislativos no decaen en el último cuarto de siglo, enmarcado en un periodo que conocemos como la Restauración Canovista, iniciada en 1874 y que concluye en 1931, teniendo como punto de inflexión el año 1898, donde los acontecimientos políticos que acontecen fuera de la nación propician las críticas al sistema ideado por Antonio Cánovas del Castillo.

El modelo canovista asienta su legitimidad en la Constitución del 30 de junio de 1876 que instituye una monarquía parlamentaria, revalorizando el papel del Rey en el sistema político y favorece el turno de los grupos políticos (el Partido conservador de Cánovas del Castillo y el Partido Liberal de Práxedes Mateo Sagasta) en el poder gracias a la adulteración electoral, incorporando el caciquismo como elemento característico en la vida política española de finales del siglo XIX.

---

<sup>37</sup> Decreto de 25 de octubre de 1868 dando nueva organización a la segunda enseñanza y a las Facultades de Filosofía y Letras, Ciencias, Farmacia, Medicina, Derecho y Teología. *Preámbulo*. Puede consultarse en MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1979:341).

En este texto constitucional no se soslayan aspectos espinosos para la sociedad española como, por ejemplo, la tolerancia religiosa (art. 11) o la libertad de enseñanza (art. 12) (MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, 1982:19 y ss.) y fortalece, por otro lado, el papel del Estado en las cuestiones educativas. Durante el tiempo que perduró este modelo político hubo gran proliferación de disposiciones legislativas que afectaron a los distintos niveles educativos, replantearon los principios filosófico-educativos del sistema, alteraron los planes de estudios y modificaron los reglamentos, los métodos de enseñanza, los libros de texto...

En estos años podemos afirmar que la estructura política ideada por Cánovas proporcionó la estabilidad necesaria para que, en España, se experimentase un mayor desarrollo socioeconómico y que el sistema educativo mejorara en su organización.

Pero antes, en 1875, entre las distintas disposiciones educativas —que trataron diferentes aspectos y que tuvieron fuerza dispar— que se aprobaron, debemos detenernos en el Decreto de 26 de febrero del citado año que respaldó la confesionalidad católica del Estado, la defensa de la legitimidad de la monarquía y la conjunción indisoluble de la política y la religión y por el que, de nuevo, el Marqués de Orovio, a la sazón ministro de Fomento, intentó poner freno a la libertad de cátedra, volviendo a poner en guardia al cuerpo universitario con una Circular que solicitaba a los rectores acatar estas determinaciones. En esta indignación, suscitada por esta insistencia, se gestó la segunda cuestión universitaria y que se zanjó, primero, con la renuncia y, después, con la separación de sus cátedras de profesores que asumían la libertad de cátedra como una norma de conducta (HERNÁNDEZ DÍAZ, 1984), entre ellos encontramos a: Emilio Castelar, Laureano Figuerola, Gumersindo de Azcárate, Nicolás Salmerón, Francisco Giner, Eugenio Montero Ríos, Segismundo Moret,... (CACHO VIU, 1962: especialmente el capítulo VII; PUELLES BENÍTEZ, 1991:199). Esta situación, que favorecería el nacimiento de la Institución Libre de Enseñanza<sup>38</sup> de la mano de Giner de los Ríos, no se resolvió hasta que en 1881 llegara al gobierno Sagasta con don José Luis Albareda al frente del Ministerio de Fomento, quien, por Real Orden Circular de 3 de marzo de 1881 derogaría la controvertida Circular de Orovio (MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, 1982:18-19).

También ese año don Francisco de Borja Queipo de Llano, conde de Toreno y ministro de Fomento, elaboró un *Proyecto de Ley de Bases para la Formación de la Instrucción Pública* (1876) que reitera la necesidad de conciliar la normativa escolar con los principios socioeducativos exigidos por la nueva Constitución y, sobre todo, se propone abordar el tema de la libertad de enseñanza (PUELLES BENÍTEZ, 1991:204), elemento que invalidaría su aprobación en las Cortes. En este proyecto tuvieron cabida otros temas como la enseñanza media, la enseñanza oficial, privada y doméstica, los programas y libros de texto... medidas, como decimos, no ejecutadas como los propósitos de creación de una Escuela Modelo de párvulos en la Escuela Normal Central y el de una cátedra de pedagogía fröebeliana (CAPITÁN DÍAZ, 1994:186).

<sup>38</sup> Por la imposibilidad de ofrecer más detalles de este centro pedagógico remito a los estudios de: CACHO VIU (1962); JIMÉNEZ-LANDI (1973); GÓMEZ MOLLEDA (1981); MILLÁN (1983); MOLERO PINTADO (2000).

Con los conservadores nuevamente en el poder se recuperaría un anhelo atávico a través del Real Decreto de 18 de agosto de 1885, firmado por el ministro de Fomento don Alejandro Pidal y Mon, por el cual se afianza los derechos de la enseñanza libre, aludiendo que estos estudios puedan asimilarse con los de la enseñanza oficial siempre que se ajusten a los requisitos que en dicha disposición se indican. Con ello se aviva la proliferación de las órdenes religiosas en el entramado educativo —a través de los denominados *centros asimilados*— y que mermará el preeminencia del Estado frente a la Iglesia en la enseñanza (PUELLES BENÍTEZ, 1991:214; CAPITÁN DÍAZ, 1994:197). Sin embargo, la vuelta al poder de los liberales deja sin efecto todas estas directrices y restituye, por Real Decreto de 5 de febrero de 1886 dictado por Montero Ríos, ministro de Fomento, la preponderancia de la enseñanza oficial.

En 1894 se emprendió una de las últimas reformas de mayor calado en nuestro sistema educativo. Don Alejandro Groizard, ministro de Fomento, reestructura la segunda enseñanza a través del Real Decreto de 16 de septiembre del año citado. Este Real Decreto separa los estudios de segunda enseñanza en: (a) estudios generales, que se finalizarían tras 4 cursos y (b) estudios preparatorios, que se desarrollarían en 2 cursos. Con esta reforma se aprecian ciertas innovaciones en las disciplinas incluyendo la ética, la fisiología, la antropología, la sociología... y se descarta la religión; esta exclusión traerá consigo las críticas de los sectores conservadores que no escatimaron en ataques a Groizard, conminando a que se incluyese la religión como materia de estudio, disensión que quedó zanjada por Real Decreto de 25 de enero de 1895, que restablecía esta asignatura en los Institutos (TURÍN, 1967:312 y ss.; PUELLES BENÍTEZ, 1991:223).

Otros acontecimientos, que se alejan de lo educativo, ocuparon el protagonismo en la vida social de la nación en los últimos años del siglo pero que influirán inexorablemente en la política escolar, enalteciendo el papel de la educación como única estrategia de *regeneración* del país.

Ya casi agotado el siglo, el gobierno de Sagasta atiende a la educación dictando el Real Decreto de 23 de septiembre de 1898 por el que se inicia la transformación metodológica de la caduca organización escolar española al nuevo modelo que propone el movimiento de la escuela graduada.

### Conclusiones

El paso de un régimen feudal y señorial a otro democrático, articulado en una sociedad de clases, supuso una ardua empresa que tiene como cimiento la Constitución de 1812. Este texto constitucional es el acicate para emprender profundas reformas en los planos político, social y educativo que tienen como fin formar a un nuevo ciudadano para las nuevas coordenadas sociopolíticas que promovieron los liberales de Cádiz. Sin duda, la educación va a tener un papel predominante en este nuevo escenario que se va perfilando durante todo el siglo XIX y que hace imprescindible concebir un sistema educativo capaz de generar una sociedad igual, justa y libre, en correspondencia a lo que está experimentando Europa.

El estudio de la historia de la política educativa decimonónica en España nos muestra que con leyes, planes, y, en alguna que otra ocasión, *arreglos* se fue ordenando legalmente todas las enseñanzas, configurando el sistema nacional de educación, no obstante, también debemos revelar que muchas veces toda esta actividad política se mostró ineficaz para poner en funcionamiento la industria escolar española. Así, todos los esfuerzos legislativos no tuvieron igual impronta en la realidad escolar quedándose, en bastantes ocasiones, en innovaciones teóricas que no se trasladan a la realidad práctica.

Durante buena parte de la centuria, el número de escuelas primarias fue insuficiente, lo que hizo difícil la extensión de la educación elemental (y la alfabetización) a toda la población española. En relación a la segunda enseñanza, creados los Institutos, fue muy difícil que este ciclo, tildado de selectivo –accesible sólo para las clases burguesas— se desprendiese de ese aura elitista que lo acompaña (ESCOLANO BENITO, 2002:37; VIÑAO FRAGO, 1982:460 y ss.). En la universidad española, con graves problemas de estructuración y de organización, se irán introduciendo en un proceso largo y difícil las enseñanzas científicas (PESET y PESET, 1992:21). Por su parte, la incorporación de la educación femenina en la legislación decimonónica fue lenta y muy restringida, disponiéndola en una situación de desventaja con respecto a la de sus compañeros varones.

Será la Ley Moyano la que diseñe con trazo duradero nuestro sistema educativo, aunque no logre resolver todos los problemas que serán tratados ya en los albores del nuevo siglo, donde se seguirá trabajando para subsanar deficiencias y se conquistarán algunas reivindicaciones pretéritas –efectuadas en 1885 y 1888, durante el gobierno de Sagasta— como el pago de los maestros por parte del Estado<sup>39</sup>. No podemos olvidar la celebración, en el último cuarto de siglo, de los Congresos Nacionales Pedagógicos que tanto influjo tendrían en la praxis escolar.

Somos conscientes de las muchas omisiones cometidas en las distintas etapas históricas tratadas y sobre los aspectos de la política educativa analizados, sin embargo, sí pensamos que nuestro trabajo ofrece una visión global de los factores sociales, económicos y políticos que coadyuvaron al relacionar las distintas partes que integran un sistema educativo con carácter estatal y público en España.

### Referencias

- AGUILAR PIÑAL, F. (1969), *Plan de estudios para la Universidad de Sevilla*, de Pablo de Olavide. Barcelona: Cultura Popular.
- ÁLVAREZ DE MORALES, A. (1972), *Génesis de la Universidad española contemporánea*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.
- ARGÜELLES, A. (1970), *La reforma constitucional de Cádiz*. Madrid: Ediciones.
- ARTOLA, M. y FLAQUER MONTEQUI, R. (2008), *La Constitución de 1812*. Madrid: Iustel.

<sup>39</sup> Real Decreto de 26 de octubre de 1901. Y véase para más datos PESET (1974:571 y ss.).

- ÁVILA FERNÁNDEZ, A. (1984), “La enseñanza primaria a través de los planes y programas escolares de la legislación española durante el siglo XIX (hasta finales del sexenio absolutista, 1820)”. *Cuestiones Pedagógicas*, Nº 4 y 5, págs. 173-186.
- ÁVILA FERNÁNDEZ, A. y HOLGADO BARROSO, J. A. (2008), *Formación del magisterio en España. Legislación normalista como instrumento de poder y control (1834-2007)*. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.
- BARTOLOMÉ MARTÍNEZ, B. (1983), “Las purificaciones de maestros de primeras letras y preceptores de gramática en la reforma de Fernando VII”. *Historia de la Educación*, Nº 2, pp. 249-254.
- CACHO VIU, V. (1962), *La Institución Libre de Enseñanza I. Orígenes y etapa universitaria (1869-1881)*. Madrid: Rialp.
- CAPEL, H. y otros (1983), *Ciencia para la burguesía*. Barcelona: Universidad.
- CAPITÁN DÍAZ, A. (1991), *Historia de la Educación en España*. Madrid: Dykinson, Tomo I.
- CAPITÁN DÍAZ, A. (1994), *Historia de la Educación en España*. Madrid: Dykinson, Tomo II.
- CORTS GINER, M<sup>a</sup> I. y CALDERÓN ESPAÑA, M<sup>a</sup> C. (1995), “La enseñanza mutua: Su difusión en España: El caso de Sevilla y Cádiz.”. *Archivo Hispalense*, Nº 237, pp. 41-60.
- ESCOLANO BENITO, A. (1984), “Municipalidad y Educación”. *Historia de la Educación*, Nº 3, pp. 135-150.
- ESCOLANO BENITO, A. (2002), *La educación en la España contemporánea*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- ESCUADERO, J. A. (Dir.) (2011), *Cortes y Constitución de Cádiz: 200 años*. Madrid: Espasa. 3 Vol.
- FERNÁNDEZ ALMAGRO, F. (1976), *Orígenes del régimen constitucional en España*. Barcelona: Labor.
- FLECHA GARCÍA, C. (1997), *Las mujeres en la legislación educativa española. Enseñanza primaria y normal en los siglos XVIII y XIX*. Sevilla: Kronos.
- GÓMEZ GARCÍA, M<sup>a</sup> N. (Ed.) (1996), *Pasado, presente y futuro de la Educación Secundaria en España*. Sevilla: Kronos.
- GÓMEZ MOLLEDA, M<sup>a</sup> D. (1981), *Los reformadores de la España contemporánea*. Madrid: CSIC.
- GUEREÑA, J. L. y VIÑAO FRAGO, A. (1996), *Estadística escolar, proceso de escolarización y sistema educativo nacional en España (1750-1850)*. Barcelona: EUB.
- GUZMÁN, M. (1986), *Vida y muerte de las Escuelas Normales*. Barcelona: PPU.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, J. M. (1984), “La libertad de enseñanza en la Restauración”. *Historia de la Educación*, 3, pp. 109-126.
- JIMÉNEZ-LANDI, A. (1973), *La Institución Libre de Enseñanza*. Madrid: Taurus.

- LUZURIAGA, L. (1916), *Documentos para la historia escolar de España*. Madrid: Junta para ampliación de estudios e Investigaciones Científicas. Tomo I.
- LUZURIAGA, L. (1916), *Documentos para la historia escolar de España*. Madrid: Impr. y Enc. de Julio Cosano, Tomo II.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. (1987), *La Constitución española de 1812. El constitucionalismo liberal a principios del siglo XIX*. Valencia: Facultad de Derecho.
- MILLÁN, F. (1983), *La revolución laica. De la institución Libre de Enseñanza a la escuela de la República*. Valencia: Fernando Torres-Editor.
- MOLERO PINTADO, A. (2000), *La Institución Libre de Enseñanza. Un proyecto de reforma pedagógica*. Madrid: Escuela Nueva.
- PESET, M. y J. L. (1974), *La Universidad española (siglos XVIII-XIX). Despotismo ilustrado y Revolución liberal*. Madrid: Taurus.
- PESET, M. y J. L. (1992), “Las universidades españolas en el siglo XIX y las ciencias”. *Ayer*, Nº 7, pp. 19-49.
- PUELLES BENÍTEZ, M. (1991), *Educación e ideología en la España contemporánea*. Barcelona: Labor
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1979), *Historia de la Educación en España. De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1868*. Madrid: Ministerio de Educación. (Estudio preliminar de Manuel de Puelles Benítez). Tomo II.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1982), *Historia de la Educación en España. De la Restauración a la II República*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia. (Estudio preliminar de Manuel de Puelles Benítez). Tomo III.
- RICO LINAGE, R. (1994), *Constituciones históricas. Ediciones oficiales*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- RUIZ BERRIO, J. (1970), *Política escolar de España en el siglo XIX (1808-1833)*. Madrid: CSIC.
- RUIZ BERRIO, J. (1988), “Constitucionalismo y educación en España”. En GÓMEZ RODRÍGUEZ DE CASTRO, F. y otros: *Génesis de los sistemas educativos nacionales*. Madrid: UNED.
- TURÍN, Y. (1967), *La educación y la escuela en España. De 1874 a 1902*. Madrid: Aguilar.
- VIÑAO FRAGO, A. (1982): *Política y educación en los orígenes de la España contemporánea. Examen especial de sus relaciones en la enseñanza secundaria*. Madrid: Siglo XXI.

Recebido em novembro de 2012  
Aprovado em fevereiro de 2013