

La educación en tres momentos constitucionales (1812, 1931, 1978)

Ignacio TORRES MURO
Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción.

La educación ha sido una de las grandes preocupaciones de nuestros poderes públicos desde que echara a andar en España el Estado Constitucional, con el texto de 1812 [1], cuyo bicentenario celebramos este año. Especialmente en tres momentos (1812, 1931, y 1978) se pusieron encima de la mesa soluciones que provocaron interesantes debates, y que, aún hoy, continúan influyendo sobre la regulación de estos asuntos.

Lo que nos proponemos en este artículo es revisar las discusiones constitucionales relacionadas con la instrucción pública, producidas en esos procesos constituyentes, en el bien entendido de que se trata de una tarea limitada, pues no pretendemos, ni mucho menos, abordar la historia del derecho a la educación en nuestro país [2], sino, mucho más modestamente, hacer una humilde aportación consistente en mostrar cuáles fueron las preocupaciones manifestadas, y los argumentos manejados, en esos instantes tan peculiares que son las discusiones sobre un nuevo texto constitucional.

Acudiremos, por tanto, básicamente, a los Diarios de Sesiones [3], lugar en el que se reflejan los diferentes puntos de vista en presencia. Esto nos parece particularmente útil, desde el momento en que del examen detallado de los mismos pueden extraerse datos interesantes. Somos conscientes de que de este modo se conseguirá una aportación muy limitada a la historia de la educación en España. No es preciso que, en una revista como ésta, nos refiramos a los trabajos de quienes llevan tiempo realizando esa labor. Solo queremos precaver al lector de que en este artículo se abordará solamente el comentario de los datos que se deducen de la revisión de los reflejos que los debates educativos de cada momento tuvieron en los textos constitucionales de 1812, 1931, y 1978.

2. La Constitución de Cádiz. La unanimidad que oculta el consenso.

No resulta necesario que nos extendamos sobre el significado histórico de la Constitución de 1812. Sobre la misma han corrido ríos de tinta [4]. Lo que nos interesa aquí es cómo el innegable liberalismo del

texto final, liberalismo de principios del XIX evidentemente, se refleja en las disposiciones del mismo relativas a la educación, disposiciones en las que se intenta superar el estado de cosas del antiguo régimen.

Se imponían, en primer lugar, tareas en esta materia a los diferentes órganos del Estado. Así, las Cortes deben “Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del Príncipe de Asturias” (art. 131, Vigésimasegunda), los Ayuntamientos tendrán a su cargo “cuidar de todas las escuelas primarias, y de los demás establecimientos que se paguen de los fondos del común” (art. 321, quinto), y a las Diputaciones toca “promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados....” (art. 335, quinto).

Pero es que, además, el texto gaditano contiene todo un Título, el IX, dedicado a la instrucción pública, título en el que se prevé el establecimiento de escuelas de primeras letras en todos los pueblos (art. 366), la creación del “número competente de universidades y otros establecimientos de instrucción” (art. 367), un plan general de enseñanza uniforme, y que se explique la Constitución (art. 368), la creación de una dirección general de estudios (art. 369), y el arreglo por las Cortes de “cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública”(art. 370).

Estas previsiones son ciertamente revolucionarias para su época, y dan idea de la importancia que los constituyentes gaditanos le atribuían a este asunto. Ya el 13 de octubre de 1810 el Diputado Muñoz Torrero expuso en la Cámara sus críticas al

Decreto de la Regencia de 30 de abril de 1810, por el que se cerraban las universidades y colegios, porque en su opinión “sin perjuicio de la Patria, y antes bien con utilidad suya, se ha de atender a la propagación de las luces” [5].

El tema volvería a reaparecer el 16 de abril de 1811, fecha en la que, por la Comisión correspondiente, se propone que aquel Decreto se derogue, y ello porque es de considerar “el influjo que tiene la educación nacional, no solo en el orden político y en la mejora de las costumbres, sino también en la sabia dirección de nuestras empresas militares” [6].

Que se considere necesario mantener la enseñanza, en medio de una crisis bélica como la que vivía en aquel momento España, dice bastante de la importancia que las Cortes le atribuían. Una muestra de ello es que, el 17 de abril de 1811, se aprueba la creación de una Comisión para que presente un plan de instrucción y educación pública [7].

En cuanto a las fuentes, en las que bebía el texto, la doctrina ha hablado de que “la influencia francesa es patente”, pues “los artículos 366 y 367 se corresponden con otros de la Constitución de 1795”, la “uniformidad de la enseñanza, el carácter pedagógico que se otorga a la Constitución, y la libertad de imprenta, recogen la influencia del texto de 1791”, y “la competencia de las Cortes para legislar sobre las cuestiones de Instrucción Pública coincide con otros artículos semejantes de la Constitución de 1793”[8].

La añeja polémica sobre la originalidad, o no, del texto español de 1812, parece

aquí inclinarse por una imitación que no resulta extraña, dada la importancia que tenía la cultura francesa entre nuestras clases ilustradas. Lo que sí resulta más difícil de explicar es la aceptación de las doctrinas revolucionarias del carácter público de la educación por parte de los sectores más conservadores de las Cortes.

Y en este terreno hay que decir que las fuentes publicadas son decepcionantes, aunque apunten a un pacto entre liberales y serviles, en el que estos últimos admitían los cambios, siempre que la enseñanza de los dogmas de la religión católica siguiera siendo el centro del sistema educativo. El primer documento que resulta relevante es el Acta, de la sesión de 12 de diciembre de 1811, de la Comisión de Constitución [9]. Allí se dice simplemente “se presentó por la fracción el título 9º que trata de la Instrucción Pública, y con la conveniente discusión, quedaron acordados” los mismos artículos que ya sabemos que aparecen en el texto final. Ni una indicación sobre el sentido de las discusiones.

Los debates en Pleno dan alguna pista más. Pero no los del título (el IX) dedicado a la Instrucción Pública, que se resuelven el 17 de enero de 1812 con la aprobación del texto que proponía la Comisión, sin objeciones relevantes.

En donde hay una discusión interesante es al abordarse el asunto de las facultades de los Ayuntamientos, que recordemos, ya lo hemos visto, incluyen la de (art. 325, quinto) cuidar de las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos que se paguen con los fondos del común.

Un diputado (García Herreros) se pregunta quién ha de cuidar de “las escuelas que no se paguen del común”. Enseguida aparece la opinión de la Iglesia (Obispo de Calahorra), para quien “en las escuelas del común debe hacerse lo que está prevenido. En los particulares.... debe observarse aquello que han establecido los fundadores. Yo quisiera que en todos tuvieran intervención los Ordinarios, para que cuidaran de la educación religiosa, que debe ser su principal objeto”.

Por su parte, otro diputado (Espiga) reafirma la intervención pública, diciendo que “las escuelas particulares deben ser administradas por los patronos que hayan designado los fundadores; pero no por eso debe dejar el Gobierno de cuidar si se cumplen los fines para que se instituyeron”. Y a esto reacciona Argüelles, que, como se sabe, llevaba el peso más importante en los debates constitucionales, y lo hace en un sentido netamente liberal. Tras reconocer la necesidad de la inspección, dice, sin embargo, que “cuanto más inspección se trate de poner sobre estos establecimientos, tanto más presto se viene abajo la libertad de los españoles”, y que “por temor de esta inspección se retraerían muchos de dedicarse a esta clase de industria; y esto se debe evitar en un sistema tan liberal como el que establece V. M.”[10].

Nos encontramos aquí, por tanto, con un equilibrio entre los intereses de la Iglesia, que quiere someter a toda la enseñanza, pública y privada, a su control, los de la enseñanza pública, y la intervención de los poderes de este tipo en la misma, y las ideas liberales que subyacen en toda la experiencia gaditana. El resultado es una

mezcla, que se refleja en el texto constitucional, y que explica esa falta de debates agrios sobre estos temas que, años después, provocarían verdaderas batallas políticas. En la discusión de otras partes del documento las discusiones fueron mucho más duras. Parece como si aquí todos pensaran que iban a beneficiarse de unas disposiciones que satisfacían prácticamente todas sus demandas, y que se creía que iban a beneficiar a la sociedad española en su conjunto.

Otra fuente especialmente importante para entender los objetivos de la Constitución de 1812, en materia de enseñanza, es el Discurso Preliminar a la misma [11], obra de Argüelles, y en el que el tema de la educación tiene su espacio. Allí el patricio asturiano recuerda que el Estado “necesita de ciudadanos que ilustren a la nación y promuevan su felicidad con todo género de luces y conocimientos”, para lo que hace falta una educación pública “general y uniforme”, que no sea “confiada...a manos mercenarias”. Será necesaria “una inspección suprema de instrucción pública que... pueda promover el cultivo de las ciencias, o por mejor decir, de los conocimientos humanos en toda su extensión”. “El poderoso influjo que... ha de tener en la felicidad futura de la nación exige que las Cortes aprueben y vigilen los planes y estatutos de enseñanza en general”.

Esta síntesis pone sobre el tapete las intenciones en dichos asuntos de los constituyentes, aunque aquí nos encontramos con un Argüelles más intervencionista que el que acabamos de ver en los debates, quizás porque su liberalismo, en estos momentos, es uno que pretende transformar

la sociedad en un determinado sentido, más que dejar que esta se desarrolle según su libre albedrío.

Acostumbrados ahora a identificar liberalismo con falta de intervención estatal, olvidamos que a principios del XIX esta corriente luchaba en todo el mundo, y también en España, con una realidad que solo podía cambiarse con una decidida intervención de los poderes públicos, y uno de los principales instrumentos para lograr dicha transformación era precisamente la enseñanza, que había que controlar si se quería que el cambio fuera, a medio plazo, ineludible, y menos traumático.

Esa puede ser la conclusión de nuestro análisis. El texto gaditano es, también en este terreno, un texto fundamentalmente liberal, pero teñido, porque era necesario expresar el rechazo a una experiencia revolucionaria como la francesa (el enemigo), basada en un fuerte anticlericalismo, de un enorme respeto a los derechos de la que la gran mayoría de la sociedad consideraba como la religión verdadera: la católica. Esta mezcla es la que se expresa perfectamente en el art. 363 cuando dispone que se “enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles”.

Esta difícil síntesis es la que intentaron los constituyentes de 1812. Tanto en esos momentos, como en la experiencia del Trienio liberal, cosecharon un fracaso en la aplicación de dichos principios, lo que no es óbice para reconocer la enorme influencia que sus planteamientos han tenido en nuestra historia constitucional. Ello justi-

fica que siempre haya que estudiarlos a la hora de abordar cualquier asunto.

3. La Constitución de 1931. La imposición de un modelo.

Como en el caso de la Constitución de 1812, los estudios y trabajos sobre la de la II República, en general, y sobre la Constitución de 1931, en particular, son innumerables [12]. Tampoco son escasos los libros sobre la educación republicana [13]. No pretendemos aquí sentar cátedra al respecto. Lo que queremos, como en el resto del artículo, es algo mucho más modesto: identificar las claves de los debates relativos a la enseñanza que se dieron en el proceso constituyente [14].

En todo caso, hay que tener presente que el sistema educativo aparecía “como factor de apoyo imprescindible para la consolidación y perpetuación de la República” [15], y, para ello, era necesaria “una red de escuelas que permita que todos los niños puedan recibir una cultura...” [16].

Al iniciar el análisis de los detalles, es preciso tener en cuenta, que, como se ha dicho, “los problemas educativos quedarán insertos en gran medida dentro de la solución dada a la cuestión de las relaciones Iglesia-Estado” [17], de modo que, quien quiera tener una visión clara del asunto en las discusiones constitucionales de 1931, tiene que empezar por adentrarse en dos cuestiones: la enseñanza religiosa, y la enseñanza por los religiosos.

No está de más recordar dos cosas: la primera que la situación de partida era una en la que existía una enseñanza de la religión obligatoria, y en la que las órdenes

religiosas eran uno de los puntales del sistema educativo; la segunda, que el Estado español proclamaba en el art. 3 de la Constitución de 1931 que no tenía “religión oficial”.

Respecto a la enseñanza religiosa, ya en el proyecto de Constitución, publicado el 18 de agosto de 1931, se reconocía “a las iglesias el derecho, sujeto a la inspección del Estado, a enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos” [18]. Esta redacción se incorporaría al texto definitivo en el art. 48. Fue uno de los objetos del voto particular Gil Robles-Leizaola, quizás el más importante para comprender las ideas de los sectores conservadores en esta materia. En la justificación del mismo se decía que “un régimen de libertad...tiene que admitir la simultaneidad de enseñanzas religiosas, previa manifestación de los padres de los niños y siempre dentro del cuadro de las enseñanzas oficiales” [19].

Hubo alguna enmienda en esa línea como la que propugnaba un texto según el cual “El Estado no impondrá ninguna clase de enseñanza religiosa, pero la suministrará a los niños cuyos padres o tutores lo soliciten....Nadie podrá ser obligado a dar enseñanza religiosa en contra de su conciencia” [20].

Pero la oposición hacia estas soluciones era muy fuerte. Lo máximo que se admitía, y no llegó a incorporarse al texto, era la posibilidad de “una enseñanza religiosa universal...un breve, un compendiado estudio de las principales religiones de la Humanidad” [21], afirmando que “esa parte que pudiéramos llamar poética de la

enseñanza de los rezos, más bien es propia de la familia, del sacerdote, que de las escuelas” [22].

La batalla más dura, sin embargo, se libró en torno a la libertad de enseñanza, y la posibilidad de que las órdenes religiosas continuarán ejerciendo la misma. Como es sabido, el texto final les prohibía hacerlo (art. 26, 4º). Dado que el proyecto no reconocía claramente aquella libertad, sus críticos afirmaban que “el régimen docente de la Nación debe quedar asentado sobre la base de la completa libertad de enseñanza” [23], y que habría de reconocerse que “todo español podrá fundar y sostener establecimientos de enseñanza con arreglo a las leyes” [24], porque “la educación... corresponde... por derecho natural, a los padres, que libremente elegirán los maestros y los centros de enseñanza para sus hijos” [25].

La mayoría no estaba precisamente en esa línea. Para algunos “la libertad de enseñanza no es ni ha sido históricamente un principio liberal... la bandera de la libertad de enseñanza... no es sino una bandera clerical” [26], y, en el mismo sentido, se afirmaba polémicamente que “vosotros no buscáis la enseñanza y la educación por lo que ella representa en el sentido de ampliar el horizonte espiritual de los niños; la buscáis para gobernar sus conciencias” [27].

Gil Robles, por su parte, clamaba contra “uno de los más odiosos monopolios que en el mundo pueden crearse... el monopolio de las inteligencias” [28], y Ossorio, también en clave crítica con el proyecto de Constitución, se mostraba contrario a “la tiranía del dios Estado que me arranque

los hijos de mi potestad, de mi voluntad, de mi consejo, de mi imperio... para que me los forme un Estado que no sé cual va a ser” [29].

Sobre los derechos de los padres se volvería más adelante, cuando ya la mayoría de los agrarios y los vasco navarros se habían retirado de los debates [30], por iniciativa del diputado democristiano catalán Carrasco Formiguera, que, defendiendo una enmienda, llegó a decir que “es indispensable que los padres de familia tengan garantizado el derecho de escoger aquel establecimiento o aquel plan de enseñanza que les parezca más conveniente para la educación e instrucción de sus hijos” [31].

Para Alas (Radical-Socialista, por la Comisión) “los padres de familia...son la calamidad mayor del mundo y... suelen ser los testaferros de otros padres que no son de familia” [32]. Sainz (socialista), por su parte, afirmaba “nosotros, mucho más que los derechos del padre, nos interesan los derechos del mismo hijo” [33].

En la cuestión de los religiosos en la enseñanza, los términos del debate tampoco fueron demasiado versallescos. Algunos se expresaron con dureza, como Del Río, para quien “el problema fundamental para la emancipación de la conciencia liberal española, es arrancar la enseñanza de manos de las órdenes religiosas” [34], o Torres, que señalaba que no podían consentir “que nadie que sea de una manera abierta partidario declarado de situaciones antiliberales...influya para nada en la enseñanza” [35]. Albornoz, por su parte, argumentaba que las órdenes

religiosas afirmaban “doctrinas contrarias a todo lo que vitalmente representa el Estado, desde declarar pecado el liberalismo hasta afirmar que el socialismo es una pestilencia política” [36]. Guerra del Río citaba expresamente a la Compañía de Jesús, propugnando su disolución pues “con su labor educadora o antieducadora viene corrompiendo, pervirtiendo a la juventud española, a la infancia y a la adolescencia española” [37]. Azaña justificaba la prohibición en la defensa de la República, en el hecho de que “esta acción continua de las Órdenes religiosas sobre las conciencias juveniles es cabalmente el secreto de la situación política porque España transcurre”. Rechazaba radicalmente que “ siga entregado a las Órdenes religiosas el servicio de la enseñanza. Eso jamás” [38].

Solos se quedaron en defensa de los religiosos Leizaola y Gil Robles. El primero argumentó en términos más generales [39], y el segundo sostuvo que “no hay razón alguna para... privar de la libertad de enseñanza a quienes con éxito manifiesto la vienen practicando” [40]. En ese sentido estaba también la enmienda de Madariaga (Dimas), y otros agrarios, para que el Estado respetase “aquellas instituciones de enseñanza establecidas en España por las Ordenes religiosas y en las cuales reciban enseñanza gratuita los hijos de las clases trabajadoras” [41].

No faltó quien llamara la atención sobre las dificultades que supondría prescindir de las escuelas privadas para asegurar la escolarización. En ese sentido se pronunciaron Novoa Santos [42], y Gil Robles [43].

Como vemos, la característica de los debates sigue siendo la radicalidad de las posturas, y los escasos puntos de acuerdo entre unos y otros.

Pasado el problema anterior, se abordó el de la llamada “escuela única” o “unificada” [44], en el que también intervinieron numerosos diputados. Para algunos este concepto “deja a salvo la libertad de enseñanza... (aunque) ...es natural que sea el Estado quien controle esa enseñanza privada” [45]. Otros señalan que debe dársele un sentido social “que haga posible llegar a las altas esferas de la formación cultural...a todos aquellos, procedan de donde procedan, que tengan mejor aptitud y más decidida vocación” [46]. Los socialistas pretenden “cimentar sobre la misma la España republicana del mañana” [47]. El director de primera enseñanza, y diputado, de ese partido, Rodolfo Llopi, aclara que se trata de que “todas las instituciones que existan en el país... se produzcan de tal modo que estén todas ellas íntimamente coordinadas y enlazadas, como si fuesen los eslabones de una misma cadena” [48].

Hay posturas más extremas, como la de Navarro Vives para quien en la escuela única deben convivir “absolutamente todos los niños de las distintas clases sociales”, y para ello tiene que existir “una sola escuela: la escuela del Estado” [49]. La Comisión rechazaría la propuesta, argumentando (Alas), que “crearíamos un monopolio, como todos, funesto” y que “la libertad de enseñanza, que es una cosa peligrosa cuando la maneja cierta gente, cuando la maneja otra es la salvaguardia del progreso” [50].

Las críticas vinieron de los sectores más conservadores, que se opusieron a lo que consideraban el más odioso monopolio, “el monopolio de la escuela” [51], razonando que “la escuela única, obligatoria y laica” es abiertamente contraria a los que consideraban “principios básicos del orden jurídico, social y pedagógico” [52].

Finalmente, en la Constitución se hablará de “instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada” (art. 48). En este contexto no se discutió a fondo sobre el laicismo en la enseñanza, reconocido en ese mismo art. 48 (“La enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideas de solidaridad humana”), quizás porque era algo que se daba por sobreentendido, desde el momento en que para la mayoría estaba claro que, como lo expresaba el diputado Santaló, “no hay ni puede haber igualdad de educación sin el laicismo absoluto en la enseñanza” [53].

Apartados la mayoría de los diputados conservadores de los debates, dominaron los mismos los elementos más izquierdistas y, concretamente, la minoría socialista, que logró que triunfaran una serie de enmiendas que precisaban las afirmaciones del proyecto. En la defensa de las mismas se distinguió Rodolfo Llopi, que ya sabemos que era el director general de primera enseñanza. No podemos reproducir toda su extensa intervención del 20 de octubre de 1931. Si conviene citar algunos párrafos como aquel en el que dice que “hay que superar ya aquello que aparece solamente como un afán de democratizar la enseñanza; hay que llegar a socializar la enseñanza” [54], o aquel en el que afirma que

“cueste lo que cueste hay que respetar la conciencia del niño” y que “el niño no va a ser instrumento de los demás, sino que el Estado, los partidos, los maestros y los padres tienen que ser instrumentos del niño, para que pueda realizarse la evolución total de su propia conciencia”, porque “haciendo conciencias libres, hacemos socialistas” [55].

Como puede verse, esa contraposición entre libertad de enseñanza (de hecho, mantenimiento de los rasgos básicos del status quo), y escuela unificada, dominó los debates, aunque hay que decir que la retirada de agrarios y vasco-navarros hizo que los mismos se empobrecieran, y se centraran en uno de los asuntos en los que la mayoría republicana aparecía dividida: el papel de las regiones en la educación [56].

Efectivamente, el art. 50 de la Constitución acabaría diciendo que las regiones autónomas podrían organizar la enseñanza en sus lenguas respectiva, que era obligatorio el estudio de la lengua castellana, y esta se usaría como instrumento de enseñanza en todos los Centros de instrucción primaria y secundaria, que el Estado podría mantener o crear en las regiones autónomas instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República, y que este ejercería la suprema inspección en todo el territorio nacional.

A este texto se llegó tras unos debates bastante duros. Al Proyecto de Constitución se presentaron numerosas enmiendas, de las que no podemos hacernos eco aquí por evidentes razones de espacio, pero

sí cabe hacer referencia a las intervenciones más significativas. Así Royo Villanova se quejaba reiteradamente [57] de que no hubiera enseñanza en castellano en la Universidad de Barcelona. Ese le parecía el origen de todos los males. En defensa del idioma común, Sánchez Albornoiz dijo que no podría entenderse que una región “teniendo en su mano el instrumento maravilloso del idioma castellano... lo abandone” [58], y que los problemas venían de la “contraposición violenta” entre castellano y catalán “practicada de modo cruel por la Dictadura” [59].

En posturas centralistas se hallaban algunos, para quienes “con todo respeto a las regiones autónomas... la función de la enseñanza no es una función que pueda ser declinable de manera alguna por el Estado” [60]. En esa línea resultó especialmente duro y tajante Miguel Maura, sosteniendo que “...el Estado que deserte de esa misión fundamental... entrega ...el porvenir entero de una región... Y un Estado que hace eso se suicida” [61].

En posiciones contrarias hubo quien sostuvo que “mientras para la enseñanza no se tenga en cuenta esa pluralidad de pueblos... no llegará a resolverse con toda eficacia el problema de la cultura en la República española” [62].

La mediatización por el Estatuto catalán, que apuntaba Iglesias [63], era criticada por De Francisco (socialista vasco) al decir que “no podemos circunscribirnos única y exclusivamente al problema de Cataluña” [64], habiendo situaciones muy diferentes, como la del vascuence en el País Vasco; y era recogida por Azaña

sosteniendo que “hay que dejar paso al Estatuto y...no hay derecho a contraponer nunca la vigilancia, el cuidado y el amor a la cultura castellana con la vigilancia, el cuidado y el amor a la cultura catalana” [65].

La impresión que se saca de la lectura de los debates a que hemos hecho referencia en que quizás tuviera razón Santaló (Izquierda Catalana), cuando dijo que la enseñanza “...parece continuar siendo la cenicienta del proyecto de Constitución” [66]. Hemos visto que las discusiones sobre la misma vienen envenenadas por cuestiones muy importantes para los constituyentes, pero relativamente marginales para resolver el tema de la educación, como son las relaciones Iglesia-Estado, o la cuestión regional. A ellas se dedicaron los principales esfuerzos, y ellas condicionaron unas soluciones que se iban a demostrar como muy polémicas. Llama también la atención, y lo hemos querido reflejar en el título de este apartado, el hecho indudable de que el sistema educativo constitucional se construye contra gran parte de quienes se dedicaban, con mayor o menor acierto, a enseñar. En ese sentido, no se busca en absoluto el consenso, y se pretende hacer una revolución en estas materias, en el convencimiento de que el cambio radical era absolutamente necesario. No es esa la actitud más recomendable en asuntos constitucionales, sobre todo si se pretende que la experiencia dure en el tiempo. En este, como en otros sectores de la norma suprema, los constituyentes de 1931 mostraron una falta de generosidad con el contrario que puso las bases de los conflictos posteriores.

3. La Constitución de 1978. Alcanzando el consenso.

El constituyente de 1978 [67] había aprendido de la atribulada historia española varias lecciones en cuanto a la elaboración de normas supremas se refiere; y, en particular, en lo tocante a la educación [68], materia en la que, por otra parte, se partía de un estado de cosas muy diferente a los que tuvieron que enfrentar los autores de los textos de 1812 y 1931.

El resultado fue que, aunque hubo cierta virulencia en los debates educativos [69], no resultó demasiado difícil, para los partidos más importantes, alcanzar un consenso en la materia, redactándose un artículo 27 CE en el que han cabido políticas muy diferentes, como las que han propugnado UCD y el PP, por un lado, y el PSOE, por otro. Como se ha dicho “sobre un trasfondo conservador en el que destaca... (la) ...constitucionalización de la financiación pública, también de la enseñanza privada... la izquierda parlamentaria ...(logra)... imponer un marco democrático y de participación, que se refleja también los fines que para la educación prescribe el apartado 2 del artículo 27” [70].

Todos los autores coinciden en señalar que el citado consenso, entre las principales fuerzas políticas, fue básico, y ello tuvo su reflejo en unos debates en los que los representantes de los principales grupos parlamentarios repitieron machaconamente esa idea, practicando el rodillo frente a los que se posicionaban fuera del acuerdo.

Así, se habló de “huir de la costumbre inveterada... de que el partido en el po-

der... a la hora de hacer una Constitución, plasme en ella sus concepciones e ideario con carácter excluyente y dogmático” [71], y de que “la Cámara ha hecho un gran servicio a la consolidación de la democracia, en la medida en que ha aprobado un artículo sobre educación que la inmensa mayoría de los partidos puede suscribir...” [72].

Otros llaman la atención sobre el hecho de que se haya facilitado “el consenso de todos los grupos políticos, singularmente en una materia tan polémica como la educación” [73], y que el mérito principal del art. 27 es que “ese conjunto de alternativas de gobierno quepan de manera armónica, por primera vez en nuestra historia, dentro del mismo marco constitucional...” [74].

Buena prueba de que tenía el apoyo de una gran mayoría de los parlamentarios, es que el texto se aprobó por 248 votos a favor, 15 en contra, y 8 abstenciones en el Pleno del Congreso [75], y por 177 votos a favor, 3 en contra y 15 abstenciones en el Pleno del Senado [76].

Un incidente relacionado con estas materias educativas, que estuvo a punto de romper el idilio en este tema, fue la introducción, en el Senado, y con la oposición de los socialistas [77] del apartado 2 del art. 10 CE, sobre la llamada a la Declaración de Derechos Humanos, y otros textos internacionales de este tipo, a la hora de interpretar nuestra propia Declaración de Derechos; y, por tanto, también el art. 27. Al final, la sangre no llegó al río, y ese apartado, pensado para corregir el artículo de enseñanza, ha dado mucho juego en otros ámbitos.

Como balance no cabe sino afirmar que el texto de 1978 tiene el gran mérito de “constitucionalizar simultáneamente la libertad de enseñanza y el derecho a la educación”, hecho este novedoso, que supone “un salto cualitativo en el tratamiento jurídico de estos derechos” [78].

4. Conclusiones.

Parece llegado el momento de extraer conclusiones del análisis realizado hasta ahora.

En primer lugar, el tema educativo fue importante en los debates constitucionales de las Constituciones estudiadas. Aunque estos no fueran especialmente ricos por diferentes razones (consensos ocultos en 1812, mezcla con temas envenenados en 1931, y aplicación del rodillo en defensa de los acuerdos entre los principales partidos en 1978) no cabe duda de que la instrucción pública era algo que preocupaba en todos los períodos constituyentes que hemos analizado, probablemente porque estaba en la intención de todos superar una crónica situación de atraso en esta materia.

En segundo, que, mientras que en 1812 y 1978 hubo una aplicación a elogiar de las reglas necesarias para alcanzar un consenso en materia educativa, con la consecuencia de que los textos constitucionales podían satisfacer a los principales grupos políticos implicados, en 1931 se pretendió imponer un modelo -respetable, pero sujeto a discusión- que se construía contra los intereses, y la concepción del mundo, de sectores importantes de la sociedad: concretamente, los católicos, que no eran precisamente una minoría que pudiera despreciarse.

El resultado de la historia es que nos encontramos con dos experiencias fallidas en este nivel constitucional. La de 1812 por la crisis que supuso la vuelta del absolutismo, que, sin embargo, recibió una cierta influencia de la experiencia gaditana en estas materias. La de 1931, porque el clima de enfrentamiento social acabó en una trágica guerra civil, que abrió de nuevo paso a una experiencia autoritaria, de modo que no pudo hablarse propiamente de Constitución, ni de régimen constitucional, hasta 1978.

Es una historia constitucional un tanto frustrante, sobre todo porque, como ha escrito Alfonso Fernández-Miranda, en ella “cuando la educación se reivindica como un derecho generalizado de los ciudadanos se hace en detrimento de la libertad de enseñanza ...ambos derechos... se han planteado como excluyentes” [79].

Ese es el error que pretende superar, como sabemos, el texto de 1978. Con él se ha abierto un período en el que los debates ya no están en el nivel constitucional, pues los principales partidos aceptan el art. 27 CE, y desarrollan sus políticas educativas a su amparo, de modo que, desde entonces, las, muy agrias a veces, polémicas en estos asuntos se desarrollan en el nivel de la legislación. Algo de estabilidad hemos ganado con ello.

Dirección para la correspondencia: Ignacio Torres Muro.
Departamento de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. Universidad Complutense. Ciudad Universitaria. 28040 Madrid. E-mail: igtorres@pdi.ucm.es

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo:
18.I.2012

NOTAS

- [1] Las celebraciones del segundo centenario de los sucesos de 1808 reabrieron el debate sobre si la Constitución de Bayona (de esa fecha) puede ser considerada como la primera Constitución española. Consideramos que dicho texto queda completamente fuera de lo que se podría denominar la tradición constitucional de nuestro país. En la línea de atribuirle un cierto valor puede verse FERNÁNDEZ SARASOLA, I. (2007) *La Constitución de Bayona (1808)*, (Madrid, lustel).
- [2] En ese sentido puede verse ELIPE SONGEL, J.A. (2003) *Historia constitucional del Derecho a la educación en España*, (Valencia, Nomos). Conserva interés GÓMEZ ORFANEL, G. y GUERRERO SALOM, E. (1977) La educación y la evolución histórica del constitucionalismo español *Revista de Educación* nº 253, pp. 5 y ss. También es útil la introducción histórica que se contiene en RODRÍGUEZ COARASA, C. (1998), *La libertad de enseñanza en España* (Madrid, Tecnos) pp. 27 a 75.
- [3] Los Diarios de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias (Cortes de Cádiz) han sido consultados, durante los meses de noviembre y diciembre de 2011, en dos fuentes electrónicas: www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Hist_Normas/200; y www.cadiz-2012.es/diario.asp. Se han manejado los que van desde el inicio de la actividad de las Cortes (24 de septiembre de 1810) hasta la jura de la Constitución (19 de marzo de 1812). También se ha hecho uso de las actas manuscritas de la Comisión de Constitución, publicadas en la primera página web. Los Diarios de Sesiones de las Cortes de las Cortes Constituyentes de la República española, han sido consultados en papel en la biblioteca del Senado, gracias a la buena disposición de los funcionarios de esta institución que aquí agradezco. En este caso el rastreo se ha hecho desde la publicación del Proyecto de Constitución (18 de agosto de 1931) hasta el cierre de los debates en esta materia (9 de diciembre de 1931). Los materiales referentes a la elaboración de la Constitución de 1978 se encuentran publicados en SAINZ MORENO, F. (ed.) (1980) *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*. 4 vols. (Madrid, Cortes Generales).
- [4] De toda la abundante bibliografía sobre el fenómeno gaditano, permítasenos remitir a dos libros, de reciente aparición, que orientan, a los que quieran profundizar en los problemas, sobre posibles lecturas. Se trata de ARTOLA, M. y FLAQUER MONTEQUI, R. (2008) *La Constitución de 1812*. (Madrid, lustel); y FERNÁNDEZ SARASOLA, I. (2011) *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido, y proyección internacional*, (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales). Una obra de referencia muy interesante sobre los problemas de la educación durante los periodos de vigencia de la Constitución de Cádiz es GARCÍA TROBAT, P. (2010) *Constitución de 1812 y educación política* (Cortes Generales, Madrid); especialmente su capítulo cuarto "Instrucción Pública", pp. 375 y ss.
- [5] Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias (en adelante DSC1812), 13 de octubre de 1810.
- [6] DSC1812, 16 de abril de 1811.
- [7] DSC1812, 17 de abril de 1811.
- [8] GÓMEZ ORFANEL, G. y GUERRERO SALOM, E. o. c. en nota 2, p. 7. Pueden verse las diferentes Constituciones revolucionarias francesas en DEBBASCH, CH. y PONTIER, J.M. (eds.) (1989) *Les Constitutions de la France* (Paris, Dalloz). En especial, el Título Primero de la Constitución de 1791; los arts. 1.22 y 122 de la Constitución de 1793; y el Título X (arts. 296 a 302), de la Constitución de 1795. La inspiración es evidente, pero también lo son los matices confesionales de la española, que en Francia no se dan.
- [9] Puede verse en la página del Congreso de los Diputados citada en la nota 3, en la fecha correspondiente.
- [10] Toda la discusión en DSC1812 nº 465, de 11 de enero de 1812, pp. 2601 y 2602.
- [11] Contamos con una excelente edición del mismo. Se trata de ARGÜELLES, A. de (1981) *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*; introducción de SÁNCHEZ AGESTA, L. (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales). Las citas están tomadas de la p. 125.
- [12] Un instrumento muy útil es el libro de JULIÁ, S. (2009) *La Constitución de 1931* (Madrid, lustel). Allí se encontraran todo tipo de materiales y la bibliografía pertinente. Referencias específicas al tema de la enseñanza en la Constitución de 1931 en DE MEER, F. (1978) *La Constitución de la II República. Autonomías. Propiedad. Iglesia. Enseñanza* (Pamplona, Eunsa), pp. 173 y ss.
- [13] Citaremos tres de los que hemos podido encontrar en la biblioteca Complutense. Se trata de PÉREZ GALÁN, M. (1975) *La enseñanza en la Segunda República Española*

(Madrid, Cuadernos para el Diálogo); MOLERO PINTADO, A. (1977) *La reforma educativa de la Segunda República española. Primer bienio* (Madrid, Santillana); y SAMANIEGO NONEU, M. (1977) *La política educativa de la Segunda República durante el bienio azañista* (Madrid, CSIC).

[14] Solamente podemos hacer aquí una referencia a un texto previo al Proyecto de Constitución, presentado a las Cortes, el Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, que "era bastante más favorable a las posiciones de la Iglesia sobre la enseñanza, en comparación con el texto definitivo de la Constitución"; GÓMEZ ORFANEL y GUERRERO SALOM, o. c. en nota 2, p. 21.

[15] GÓMEZ ORFANEL y GUERRERO SALOM, o. c. en nota 2, p. 19.

[16] BOTELLA (en nombre de la Comisión Constitucional), en Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República española (en adelante DSCC1931). 9 de septiembre de 1931, p. 826. Un documento interesante para ver como pretendían alcanzarse estos objetivos es el llamado Informe Luzuriaga, elaborado por un consejero de Instrucción Pública, y director de la Revista de Pedagogía (Lorenzo Luzuriaga). Referencias al mismo en PÉREZ GALÁN, o. c. en nota 13, pp. 61 y ss.

[17] GÓMEZ ORFANEL y GUERRERO SALOM, o. c. en nota 2, p. 20.

[18] DSCC1931, Apéndice al nº 22, 18 de agosto de 1931.

[19] Apéndice 10 al nº 25, DSCC1931, 21 de agosto de 1931.

[20] Obra de varios republicanos moderados como RECASENS SICHES o SÁNCHEZ ALBORNOZ, y en la línea de lo pretendido por la Comisión Jurídica Asesora. Apéndice 1 al nº 50, DSCC1931, 6 de octubre de 1931.

[21] El Diputado NOVOA SANTOS (Federación Republicana Gallega) defendió esta postura en varios debates. La cita esta tomada de DSCC1931, de 10 de octubre de 1931, p. 1612.

[22] LÓPEZ VARELA, DSCC1931, 8 de octubre de 1931, p. 1537.

[23] DSCC1931, Apéndice 10 al nº 25, 21 de agosto de 1931, Voto particular de los Sres. GIL ROBLES y LEIZAOLA a los artículos 46 y 47 del Proyecto de Constitución (Justificación).

OLA a los artículos 46 y 47 del Proyecto de Constitución (Justificación).

[24] DSCC1931, Apéndice 10 al nº 26, 25 de agosto de 1931, p. 6.

[25] DSCC1931, Apéndice 15 al nº 50, 6 de octubre de 1931, Enmiendas al Proyecto de Constitución del Sr. ORIOL y otros (Minoría vasco-navarra), Justificación de las enmiendas a los arts. 46 y 47.

[26] ALBORNOZ (Radical-socialista), DSCC1931, 9 de octubre de 1931, p. 1563.

[27] BALLESTER (Radical-socialista), DSCC1931, 13 de octubre de 1931, p. 1713.

[28] DSCC1931, 13 de octubre de 1931, p. 1711.

[29] DSCC1931, 13 de octubre de 1931, p. 1715.

[30] La retirada se produjo el 15 de octubre de 1931. El comunicado por el que se anunciaba dicha decisión puede verse en JULIA, S, o. c. en nota 12, p. 469.

[31] DSCC1931, 20 de octubre de 1931, p. 1829.

[32] DSCC1931, 20 de octubre de 1931, p. 1829.

[33] DSCC1931, 21 de octubre de 1931, p. 1861. Fernando Sainz era un notable pedagogo que publicó un libro sobre "Los derechos del niño", CIAP, Madrid, s f; y varios artículos y libros ("El programa escolar", 1924; "La escuela unitaria", 2ª Edición, 1931; "Organización escolar", con Antonio Ballesteros, 1934) en la revista de pedagogía y en su catálogo editorial.

[34] DSCC1931, 8 de octubre de 1931, p. 1541.

[35] DSCC1931, 8 de octubre de 1931, p. 1560.

[36] DSCC1931, 9 de octubre de 1931, p. 1566.

[37] DSCC1931, 10 de octubre de 1931, p. 1617.

[38] DSCC1931, 13 de octubre de 1931, p. 1671.

[39] Lo vimos más arriba al hablar de la libertad de enseñanza.

[40] DSCC1931, 13 de octubre de 1931, p. 1711.

- [41] DSCC1931, Apéndice 7 al número 43, 23 de septiembre de 1931.
- [42] DSCC1931, 10 de octubre de 1931, pág. 1622. Se pregunta "si hay número suficiente de escuelas para prescindir de las escuelas privadas, confesionales o no, que están en marcha en este momento".
- [43] DSCC1931, 13 de octubre de 1931, p. 1712. "¿Es que estamos tan sobrados de instituciones docentes de toda clase para prohibir la actividad de los que están asumiendo la mayor parte de esta función?".
- [44] Sobre el concepto y sus implicaciones ver GOMEZ ORFANEL Y GUERRERO SALOM, o. c. en nota, 2 p. 22-23. También PÉREZ GALÁN, o. c. en nota 13, pp. 80 y ss; y MOLERO PINTADO, o. c. en nota 13, pp 181 y ss.
- [45] LÓPEZ VARELA, DSCC1931, 8 de octubre de 1931, p. 1538.
- [46] SANTALÓ, DSCC1931, 10 de octubre de 1931, p. 1595.
- [47] OVEJERO, DSCC1931, 10 de octubre de 1931, p. 1626.
- [48] DSCC1931, 20 de octubre de 1931, p. 1820.
- [49] DSCC1931, 20 de octubre de 1931, p.1827.
- [50] DSCC1931, 20 de octubre de 1931, p. 1827
- [51] BEUNZA, DSCC1931, 10 de octubre de 1931, p. 1638.
- [52] Justificación de la enmienda de ORIOL y otros. Publicada en DSCC1931, Apéndice 15 al número 50, 6 de octubre de 1931.
- [53] DSCC1931, 10 de octubre de 1931, p. 1595.
- [54] DSCC1931, 20 de octubre de 1931, p. 1822.
- [55] DSCC 1931, 20 de octubre de 1931, p. 1823.
- [56] En la bibliografía puede verse lo que dicen PÉREZ GALÁN, o. c. en nota 13, pp. 88 y ss; y MOLERO PINTADO, o. c. en nota 13, pp. 191 y ss.
- [57] DSCC1931 24 de septiembre de 1931, p. 1129 y ss; y 20 de octubre de 1931, p. 1813.
- [58] DSCC1931, 22 de octubre de 1931, p. 1886.
- [59] DSCC1931, 22 de octubre de 1931, p. 1894.
- [60] JAEN, DSCC1931, 20 de octubre de 1931, p. 1810.
- [61] DSCC1931, 22 de octubre de 1931, p. 1889-1890.
- [62] SANTALÓ (Izquierda Catalana), DSCC1931, 10 de octubre de 1931, p. 1594.
- [63] DSCC1931, 21 de octubre de 1931, p. 1867.
- [64] DSCC1931, de 22 de octubre de 1931, p. 1882.
- [65] DSCC1931, 22 de octubre de 1931, p. 1892.
- [66] DSCC1931, 10 de octubre de 1931, p. 1593.
- [67] Si la bibliografía sobre las Constituciones de 1812 y 1931 es amplia, la sola cita de las obras generales sobre la de 1978 ocuparía todo un artículo. De los trabajos de síntesis puede remitirse, por todos, a BLANCO VALDÉS, R. (2011) *La Constitución de 1978*, segunda edición, (Madrid, Alianza).
- [68] Siendo injustos, podemos remitir a tres obras que introducen sobre los problemas de la educación en la Constitución. Se trata de EMBID IRUJO, A. (1983) *Las libertades en la enseñanza* (Madrid, Tecnos); FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, A. (1988) *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación* (Madrid, Ceura); y RODRIGUEZ COARASA, C. (1998) *La libertad de enseñanza en España* (Madrid, Tecnos). Repasa con más detalle los debates parlamentarios ZUMAQUERO, J. M. (1984) *Los derechos educativos en la Constitución española de 1978*, (Pamplona, Eunsal); en especial pp. 25-225. Publica los materiales más significativos TRAVERSO, J. D. (ed.) (1978) *Educación y Constitución*, dos tomos, (Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia). Sobre el tema de los efectos de la descentralización política en estas materias, que cada vez se revela como más importante, puede verse EMBID IRUJO, A. (2009) *Derecho a la educación y Comunidades Autónomas*; en EMBID IRUJO, A. (dir.) *Derechos económicos y sociales* (Madrid, Iustel), pp. 155 y ss.
- [69] Se ha hablado de que "la batalla por la enseñanza fue dura, muy dura...Y torticera". En MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (1984) *Materiales para una Constitución* (Madrid, Akal), p. 149.

- [70] NICOLÁS MUÑOZ, J. (1983) Los derechos fundamentales en materia educativa en la Constitución española *Revista española de Derecho Constitucional* nº 7, p. 337.
- [71] CAMACHO ZANCADA (UCD) el debate en el Pleno del Congreso (7 de julio de 1978). Ver SAINZ MORENO (ed.) op. cit en nota 3, que citaremos en adelante como CETP, p. 2101.
- [72] GÓMEZ LLORENTE (PSOE), en el mismo debate. Ver CETP, p. 2117.
- [73] Senador MARTÍNEZ FUERTES (UCD), uno de los adalides de la libertad de enseñanza en el debate del Pleno del Senado (27 de septiembre de 1978); CETP, p. 4445.
- [74] Senador DE LA CIERVA (UCD), en ese mismo debate; CETP p. 4453.
- [75] CETP, p. 2111.
- [76] CETP, p. 4465.
- [77] Sobre el mismo ver MARTÍN-RETORTILLO, o. c. en nota 69. pp. 71 y ss.
- [78] FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, A. o. c. en nota 68. p. 18.
- [79] O. c. en nota 68, p.18.

Resumen:

La educación en tres momentos constitucionales (1812, 1931, 1978)

El artículo pretende repasar los debates sobre educación en tres momentos de la historia constitucional española: 1812, 1931, y 1978. Estudiando los Diarios de Sesiones de las correspondientes Cortes Constituyentes, se llega a la conclusión de que en 1812, y en 1978, se produjo un consenso entre las principales fuerzas políticas de las mismas, mientras que, en 1931, se excluyó de las principales decisiones constitucionales, en materia educativa, a un sector muy importante del Parlamento

y de la sociedad: los católicos. Cabe destacar, en todo caso, la importancia que tuvieron estas discusiones en los diferentes procesos constituyentes, aunque los debates no parezcan, a veces, ser demasiado profundos. La conclusión principal es que han resultado más duraderas las soluciones adoptadas por consenso que las impuestas, y que en 1978 se aprendió la lección de que era necesario compaginar el reconocimiento del derecho a la educación para todos, y la libertad de enseñanza, como principios básicos de la ordenación educativa.

Descriptores: Educación, Constitución, Debates, Cortes Constituyentes, 1812, 1931, 1978.

Summary:

Education in three constitutional moments (1812, 1931, 1978).

The article intends to review the discussions on education in three moments of the Spanish constitutional history: 1812, 1931, and 1978. Based on the analysis of the records of the parliamentary debates in each constitutional process, it comes to the conclusion that in 1812, and in 1978, a consensus was attained by the main political forces present in Parliament, whereas in 1931 a very important sector of Parliament, and of Spanish society (roman catholic) was excluded from the main decisions regarding education. Anyway, it must be remembered the importance of these debates in the different constitutional processes, even if the discussions sometimes appear as being not very deep. The main conclusion is that solutions adopted by the consensual method have

been more durable than those imposed, and the lesson which was learned in 1978 is that it was necessary to combine recognition of the right to education of everybody, and freedom of education, as the basic principles of the regulation of educative matters.

Key Words: Education, Constitution, Debates, Parliament, 1812, 1931, 1978.