

LA SECULARIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA: GÉNESIS Y DESARROLLO DE UN PROCESO

Miguel Ángel ASENSIO SÁNCHEZ
Profesor Titular de Universidad
Universidad de Málaga

1. INTRODUCCIÓN

El art. F. 2 del Tratado de la Unión Europea configura a los derechos fundamentales como principios generales del Derecho comunitario, interpretados de acuerdo con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y con “las tradiciones constitucionales comunes” a los Estados miembros.

Con esta última expresión, “tradiciones constitucionales comunes”, se refiere el Tratado no sólo al resultado de la evolución histórica de dichos principios constitucionales comunes, sino a las líneas de tendencia marcadas por esa evolución.

Según el artículo F).4 estas tradiciones tienen el valor de “principios generales del Derecho comunitario”, lo cual quiere decir que son principios que informan el ordenamiento.

Además, como señala LLAMAZARES: “La noción a la que se alude es una noción histórica que ha de tener en cuenta no sólo los Derechos vigentes sino también su conformación histórica y las líneas de fuerza o de tendencia comunes”³¹.

Una de esas líneas tendenciales que se aprecia en los diversos países de la Unión es la de la secularización de la enseñanza³².

Nosotros vamos a dilucidar las líneas fundamentales de dicho proceso secularizador de la enseñanza en nuestro país, proceso que se

³¹ Cfr. LLAMAZARES FERNÁNDEZ D., *Derecho a la libertad de conciencia, t. I. Libertad de conciencia y laicidad*, (Madrid 1997), pp. 168-169.

³² Hay que tener presente que este fenómeno “forma parte de un proceso más amplio de secularización de la cultura que se inscribe dentro del marco de la polifacética y compleja relación hombre-Dios, Iglesia-mundo; y, más concretamente, dentro del marco de la relación Iglesia-Sociedad civil, iglesia-Estado”, REDONDO E., VERGARA J., *La actitud de la Iglesia en España ante el fenómeno de la secularización docente, en Historia de la acción educadora de la Iglesia en España*, (Madrid 1995), vol. I, p. 559.

inserta en uno más amplio de secularización general³³, hasta llegar al punto final de dicho proceso: la Constitución y la legislación vigente.

Es desde esta perspectiva final de la evolución desde la que determinaremos el significado de términos claves como “secularización” y “libertad de enseñanza”. Entendido el primero como proceso de separación e independencia de la enseñanza de cualquier control de la ortodoxia doctrinal la ejecute el Estado o una Iglesia. El segundo de los términos “libertad de enseñanza” entendido en la triple vertiente que ha indicado nuestro Tribunal Constitucional de libertad de creación de centros, libertad de cátedra y derecho de los padres a educar a sus hijos conforme a sus propias convicciones. Observaremos como esta concepción de libertad de enseñanza es resultado del proceso secularizador.

La secularización de la enseñanza en España se inicia en la segunda mitad del siglo XVIII y culmina en la mitad del siglo XIX al asumir el Estado, definitivamente, la competencia sobre la enseñanza y el monopolio de la colación de grados. En cambio, el proceso de separación e independencia de la enseñanza de cualquier control de la ortodoxia doctrinal la ejecute el Estado o la Iglesia, no se producirá hasta la Constitución de 1978.

Distinguiremos diversos subperiodos conducentes a la secularización de nuestro sistema educativo caracterizados por las siguientes notas:

1. La secularización será un proceso gradual, con mayor o menor intensidad, pero los diversos gobiernos, de uno u otro signo, consideraran la enseñanza como una cuestión estatal.
2. La íntima relación entre enseñanza y política religiosa, utilizándose la educación como moneda de cambio, y más concretamente su libertad de enseñanza.
3. En un principio la libertad de enseñanza era entendida exclusivamente en su aspecto de libertad de creación de centros. La

³³ En el mundo occidental, el fenómeno de la secularización se caracteriza por su universalidad geográfica, afecta a todos los países europeos y americanos, y su universalidad en su contenido, afecta a las manifestaciones más significativas de la civilización occidental: religiosas, políticas, jurídicas, sociales, artística... etc, cfr. REDONDO E., Alcance y límites del concepto de secularización en Estudios sobre la secularización docente en España (ed. J. VERGARA CIORDIA), (Madrid 1997), p. 33.

libertad de cátedra no cobrará importancia hasta 1860 con la I Cuestión universitaria.

2. LOS INICIOS DE LA SECULARIZACIÓN: EL REGALISMO BORBÓNICO Y LA ILUSTRACIÓN

El regalismo borbónico aunque continúa la tradición regalista de los Austrias, presenta dos importantes diferencias, claves para entender el proceso secularizador:

a) El regalismo borbónico no era resultado de privilegios pontificios, sino que se entendía como un derecho de la Corona³⁴.

b) Es un movimiento que aglutina a los intelectuales más destacados de la época³⁵ y que discurre por cauces "intencionadamente laicos"³⁶.

El regalismo suponía que el Rey tenía las competencias sobre lo temporal, inclusive sobre los aspectos externos de la Iglesia. Por su parte, la Iglesia tendría el poder sobre los asuntos espirituales³⁷.

Junto con el regalismo aparece las ideas ilustradas con sus aires secularizadores y sus ideas sobre la educación que identifican con felicidad y progreso material³⁸. Con estas premisas ideológicas se producirá lo que se ha venido a calificar como "asalto del poder real contra las Universidades"³⁹.

³⁴ Cfr. EGIDO T., El regalismo y las relaciones Iglesia-Estado en el siglo XVIII, en R. GARCÍA VILLAOSLADA (ed.), Historia de la Iglesia en España, IV (Madrid 1979), pp. 125-255.

³⁵ Cfr. LLAMAZARES FERNÁNDEZ D., Derecho de la libertad de conciencia... op. cit., p. 182.

³⁶ Cfr. VERGARA T., La actitud de la jerarquía eclesiástica ante el fenómeno de la secularización docente ilustrada, en Estudios sobre la secularización... op. cit., p. 62.

³⁷ Como señalaba J. COVARRUBIAS al referirse a las competencias del Estado "todo aquello que en la Iglesia no es en sí mismo ni fe, ni misterio, ni doctrina, aunque tenga conexión con esto", Máximas sobre recursos de fuerza y protección, con el método introducido en los tribunales, (Madrid 1796), p. 14.

³⁸ JOVELLANOS escribirá a este respecto: "¿Es la instrucción pública el primer origen de la prosperidad social'. Sin duda. Esta es una verdad no bien reconocida todavía, o por lo menos no bien apreciada; pero es una verdad. La razón y la experiencia hablan en su apoyo", Memorias sobre Educación Pública en M. PUELLES BENÍTEZ, Historia de la educación en España, vol. I, (Madrid 1985), 2ª ed., pp. 222-318.

³⁹ Cfr. ÁLVAREZ DE MORALES A., La Ilustración y la reforma de la universidad en el siglo XVIII, (Madrid 1988), p. 44.

Comenzará la lucha entre el Estado y la Iglesia por el control de la enseñanza, centrada en este período en la Universidad al ser la única institución docente que enseñaba de forma curricular.

El Regalismo borbónico suponía la necesaria secularización de la Universidad en manos de la Iglesia. Como medios de la política secularizadora utilizará Carlos III la centralización y uniformización de la enseñanza.

La centralización y uniformización se realizará a través del poder de los rectores y creando dos importantes figuras: los directores de las universidades, con funciones fiscalizadoras, creados por Real Cédula de 14 de marzo de 1769 y por Provisión de 25 de mayo de 1784 los censores regios, con funciones de control ideológico de las explicaciones de clase y de los actos académicos.

3. EL LIBERALISMO DE PRIMERA HORA

3.1. Los liberales de Cádiz

Los liberales gaditanos serán herederos directos del pensamiento pedagógico ilustrado, pero además darán a la educación un sentido político de “pedagogía de la democracia”⁴⁰. En el pensamiento liberal el principio de igualdad será entendido como “igualdad ante las luces”.

Inspirada en estos principios la Constitución de 1812 avanzará en la línea secularizadora iniciada por el reformismo ilustrado creando un sistema educativo público inspirado en los principios de centralización (art. 369) y de uniformización de los planes de estudio (art. 368).

Los hombres de Cádiz continuarán con la línea impuesta por las reformas carolinas, apareciendo las primeras tensiones entre la tendencia a la centralización y uniformización y la libertad de enseñanza.

No debe olvidarse los aires regalistas que laten en la Constitución, hasta el punto de que constitucionaliza todas las instituciones regalistas⁴¹. Por eso los artículos que regulan la

⁴⁰ Cfr. PUELLES BENÍTEZ M., Educación e ideología en la España contemporánea, (Barcelona 1982), 2ª ed., p. 56.

⁴¹ Cfr. LLAMAZARES FERNÁNDEZ D., Derecho de la libertad de conciencia... op. cit. p. 190.

enseñanza revelan un recelo contra la Iglesia y una mentalidad clara de considerar la enseñanza como una cuestión estatal.

Carlos III había puesto las bases de la secularización, los liberales profundizarán en ella, intentando crear un sistema educativo nacional que no se logrará, tras varios intentos, hasta bien entrado el siglo XIX con la ley Moyano de 1857.

3.2. El trienio liberal

En este periodo asistimos a una decidida política de intervención estatal en materia de enseñanza centrada en la enseñanza primaria y en la intermedia, enseñanzas en las que no había intervenido el Estado hasta ese momento⁴², publicándose la primera ley general de educación, el Reglamento General de Instrucción Pública, aprobado por decreto de las Cortes de 29 de junio de 1821⁴³.

A pesar de que esta ley tuvo escasa aplicación es de gran interés dado que, de un lado, su influjo se dejará sentir en toda legislación posterior y, de otro, iniciará una política de restricciones a la libertad de enseñanza que será consustancial a nuestro liberalismo.

El reglamento supondrá un claro intento de secularización de la enseñanza, configurando la educación como un deber del Estado del que no podía hacer dejación a favor de otras instituciones y con un marcado contenido político⁴⁴.

Durante este periodo, las difíciles relaciones Iglesia-Estado van a dejar su sello en la libertad de enseñanza.

Por un lado, se consagra la plena libertad de centros, sin ejercer *"el Gobierno otra autoridad que la necesaria para hacer observar las reglas de buena policía establecidas en otras profesiones igualmente libres"*⁴⁵. No obstante, la libertad de creación de centros no se predica

⁴² Cfr. FAUBELL ZAPATA V., Notas históricas sobre la libertad de enseñanza en España. Lección inaugural del curso académico 1987-1988 en la Universidad Pontificia de Salamanca, 1987.

⁴³ Puede verse en PUELLES BENÍTEZ M., Historia de la educación en España, t. II, De las Cortes de Cádiz... op. cit., pp. 49-67.

⁴⁴ En este sentido el artículo 10 del Reglamento señala que: "La primera enseñanza es la general e indispensable que debe darse a la infancia, y necesariamente ha de comprender la instrucción que exige el artículo de la Constitución para entrar de nuevo desde el año 1830 en el ejercicio de los derechos ciudadanos, y la que previene el artículo 366", y el artículo 11: "Esta enseñanza se dará en escuelas públicas de primeras letras".

⁴⁵ Cfr. art. 4º.

de la enseñanza impartida por las órdenes religiosas que será pública y uniforme⁴⁶, sino de la laica.

La finalidad del Reglamento no era tanto crear un sistema de enseñanza pública, sino expulsar a la Iglesia del sistema educativo.

El trienio liberal iniciará una política educativa que será una característica de nuestro liberalismo, y cuya línea fundamental se centrará en la íntima unión entre política religiosa, proceso secularizador del sistema educativo y libertad de enseñanza.

4. LA POLÍTICA DE FERNANDO VII

Fernando VII hará retroceder a nuestro país al Antiguo Régimen, sin embargo se nota una diferencia, en cuanto al proceso secularizador de la enseñanza, entre las dos etapas de su reinado.

En la primera etapa se entrega la enseñanza a la Iglesia⁴⁷. En el segundo de los periodos, la década ominosa, supondrá una situación que se ha calificado de ambivalente en cuanto al proceso secularizador⁴⁸.

Esta ambivalencia es consecuencia de dos movimientos de signo contrario que convergen en la educación. De un lado, se avanza en dicho proceso secularizador porque no es otra cosa la centralización y uniformización de la enseñanza que impone el *Plan Calomarde* (art. 1º); de otro lado, se produce una desaceleración de dicho proceso, dado que se encomienda a la iglesia el control ideológico de la enseñanza, tanto pública como privada, por medio de la inclusión de eclesiásticos en las Juntas de Inspección que tenían encomendadas dicho control ideológico por el Plan y Reglamento de escuelas de primeras letras de 1825 (arts. 126, 137 y 147).

⁴⁶ Cfr. art. 1º.

⁴⁷ El propio Fernando VII increpará a las órdenes religiosas para que se hagan cargo de la enseñanza. Así, el RD de 19 de noviembre de 1815 en el que el rey afirma: "las actuales apuradas circunstancias de mi Real Erario no permiten que se destinen para la dotación de estas escuelas tantas cantidades cuantas para tan interesante objeto serían necesidad; pero los conventos de todas las órdenes religiosas, imposibilidad... en debida observancia de la obligación de propagar el conocimiento de la religión y la enmienda de las costumbres... y en demostración también de su gratitud a los bienes que con larga mano los ha dispensado mi paternal y religioso desvelo", cfr. J. RUIZ BERRIO, *Política escolar de España en el siglo XIX (1808-1813)*, (Madrid 1970), p. 44.

⁴⁸ Cfr. ASENSIO SÁNCHEZ M. A., *Proceso secularizador y libertad de enseñanza en el Derecho histórico español*, (Málaga 2001), pp. 58-59.

5. NACIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO LIBERAL

El nacimiento y la posterior creación del sistema educativo liberal que se iniciará en 1833, tras la muerte de Fernando VII, con la regencia de M^a Cristina y que culminará en 1857 con la Ley Moyano. Período que se caracteriza por el hecho de que la política religiosa y, aún, la social y económica determinarán la educativa⁴⁹.

Se distinguen dos períodos diferentes: uno que comienza en 1833 y que culmina con el Plan Pidal, período en que la política anticlerical va dirigida a expulsar a la Iglesia de la enseñanza. El segundo de los períodos se caracteriza por un acercamiento a la Iglesia por parte de los liberales, culminando con el Concordato de 1851 en el que se le entrega a la Iglesia el control ideológico de la enseñanza a través del derecho de inspección.

La creación de un sistema educativo nacional era una vieja aspiración de nuestros liberales. Tanto, las leyes en vigor, como los proyectos de esta época, propugnan la creación de un sistema educativo secularizado, en el que quedaría al margen la presencia de la Iglesia. Sin embargo, la mayor dificultad para la creación de dicho sistema radicaba en la crisis económica en la que estaba inmerso el Estado liberal.

En el primer período de alejamiento de las posiciones de la Iglesia, la política anticlerical tendrá traducción en la política educativa: la secularización de la enseñanza es fruto, no sólo del intento de crear un sistema educativo público, sino también y, sobre todo, de la política anticlerical. Sabedores ambos contendientes de la importancia de la educación para la imposición de una determinada ideología, la lucha se iba a desatar en el terreno de la enseñanza.

Podemos señalar dos tendencias legislativas en este período:

1. Una teórica manifestada en los Proyecto Someruelos de 1838, conservador, e Infante de 1841, progresista, en los que se regula la libertad de creación de centros conforme a la concepción ideológica que progresistas y conservadores tienen de la denominada segunda enseñanza:

- El proyecto moderado la restringe, en la línea del Plan de Rivas de nacionalización de la segunda enseñanza aunque de forma

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 64.

más acentuada que éste: la enseñanza secundaria como la propia de la nueva clase dominante, no necesitaba de una oferta educativa tan amplia como la primaria.

- En cambio, el Proyecto Infante de carácter progresista, regula de forma flexible los criterios para el establecimiento de centros privados de segunda enseñanza, en la línea de concebir dicho grado como aquél que debía extenderse lo máximo posible y, por tanto, exigía una oferta educativa amplia.

2. Una segunda línea de realizaciones legislativas que supondrá la regulación de forma flexible de la enseñanza privada laica, de un lado, y, de otro, la prohibición de enseñar a las órdenes religiosas.

El Plan de Rivas de 1836⁵⁰, inicia la política legislativa en este período, creando un sistema educativo que podríamos calificar de mixto: instaurándose a la par que un sistema público, uno privado al amparo de la libertad de enseñanza que aparece en la Exposición de Motivos de la Ley como el primer principio informador de la misma⁵¹. No obstante, la Ley a la vez que reconoce dicha libertad de enseñanza, restringe la de las órdenes y congregaciones religiosas, iniciando la tendencia de limitar la libertad de enseñar a la enseñanza seglar⁵².

Prácticamente, hasta la creación del sistema educativo liberal con la ley Moyano, la enseñanza se regulaba del siguiente modo:

- La primaria por la ley de 21 de julio de 1838⁵³ en la que se trata de apartar a la Iglesia de la enseñanza primaria.
- por la Real Orden de 12 de agosto de 1838⁵⁴ se establecían reglas para la fundación de los colegios de Humanidades. Establece criterios más flexibles que el plan de Rivas para la

⁵⁰ Suplemento a la Gaceta de Madrid, núm. 222, 9-VIII-18336, pp. 1-4.

⁵¹ Cfr. HEREDIA SORIANO A., Política docente y filosofía oficial en la España del siglo XIX. La era isabelina (1833-1868), (Salamanca 1982), p. 83.

⁵² La restricción de la enseñanza de las órdenes y congregaciones religiosas se produce como consecuencia de la legislación exclaustradora, al disolver las órdenes y congregaciones religiosas con la sola excepción de los escolapios que durante la primera mitad del siglo XIX fueron los únicos representantes de la enseñanza privada religiosa. No obstante, el real decreto de 25 de julio de 1835 (Gaceta de Madrid, núm. 211, 29-VII-1835, p. 462.) serán suprimidos como orden pero no como docentes: sus centros perderán el carácter de religiosos, convirtiéndose en establecimientos civiles de educación.

⁵³ Gaceta de Madrid, núm. 1381, 28-VIII-1838, pp. 1-4.

⁵⁴ Gaceta de Madrid, núm. 1368, 15-VIII-1838, pp. 1-4.

creación de colegios de Humanidades. La atenuación de requisitos no es fruto de un cambio del moderantismo favorable a la libertad de enseñanza, sino a motivos puramente prácticos: al no poder ponerse en marcha los institutos, el rigor en los requisitos hubiera dejado a muchas personas sin poder continuar sus estudios.

La lucha por la secularización de la enseñanza se centrará en la enseñanza intermedia y más concretamente en la creación de los institutos. Será un capítulo más de la lucha entre liberales y la Iglesia por la educación⁵⁵.

Los institutos se convertirán en la creación liberal en materia de educación que competía con los seminarios conciliares por los alumnos de segunda enseñanza y que permitiría pasar del viejo al nuevo orden socio-cultural y profesional⁵⁶.

El verdadero significado ideológico de los institutos se recoge en la Circular de 11 de noviembre de 1840⁵⁷, promulgada por los progresistas en el poder, donde se configura la enseñanza impartida en ellos como una clase de estudios preparatorios para la universidad, presta conocimientos generales a todos aquellos que no sigan una carrera universitaria y aparece configurada con un claro matiz elitista, siendo el grado de enseñanza que correspondía a la nueva clase social nacida al amparo del liberalismo: la burguesía.

Los institutos, por tanto, se convertirán en el principal medio de secularización, pugnano directamente con los seminarios conciliares y con los colegios privados seculares, donde buena parte del profesorado era religioso.

⁵⁵ Sobre el significado de los institutos son relevantes las siguientes palabras de GIL Y ZÁRATE: “la importancia de los Institutos se funda en la que tiene la segunda enseñanza, y en la clase de personas á que conviene extenderla. Los que consideran esta enseñanza como el verdadero termómetro de la civilización de un pueblo, y piensan que deben alcanzar á todas las clases acomodadas, opinan también que el número de aquellos establecimientos ha de estar en proporción con estas clases, y no repugna su aumento. Por el contrario, los enemigos de las luces se oponen á tan poderoso de malas doctrinas y de ideas revolucionarias”, *De la Instrucción Pública en España* t. 2, (Madrid 1855), pp. 56-57.

⁵⁶ Cfr. HEREDIA SORIANO A., *Política docente y filosofía oficial...* op. cit., p. 138.

⁵⁷ Colección de las leyes, reales decretos, órdenes, reglamentos, circulares y resoluciones generales expedidas sobre todos los ramos de la Administración y Gobierno del Estado, t. 8, Madrid, 1841, pp. 419-423.

No hay que olvidar que en la pugna entre institutos y seminarios conciliares habían ganado éstos, ya que la mayoría de los alumnos optaban por la asistencia a dichos seminarios conciliares, al menos en esta primera mitad de siglo⁵⁸.

El Plan Pidal aprobado por Real Decreto de 17 de septiembre de 1845⁵⁹ tratará de poner orden en el caos en que estaban sumidas la enseñanza secundaria y superior. Previamente, Pidal había tratado de instaurar dicho orden en la enseñanza primaria por Real Decreto de 12 de septiembre de 1845⁶⁰ cuya finalidad era controlar el requisito de titulación del profesorado.

El Plan Pidal, según su principal autor, Gil de Zárate, tenía como finalidad la secularización de la enseñanza. Gil de Zárate plantea de forma nítida la cuestión que hay detrás de la libertad de enseñanza:

“Porque, digámoslo de una vez, la cuestión de la enseñanza es una cuestión de poder (...)”⁶¹.

Los aires secularizadores del Plan se manifiestan:

1º. En la regulación que hace de la libertad de enseñanza. Dicha libertad, se limita a la enseñanza intermedia⁶² que gozaba, por tanto, del beneficio de la incorporación⁶³. No obstante, el Plan imponía a los centros privados condiciones que eran muy difíciles de cumplir, tales como el requisito de titulación del profesorado.

⁵⁸ No existen estadísticas fidedignas del número de alumnos en los institutos, seminarios conciliares y colegios privados seculares. A. VIÑAO FRAGO elabora una estadística de 1847 a 1851 en la que el número de alumnos de los institutos es superior al de los seminarios y colegios particulares, puede verse en Política y educación en los orígenes de la España contemporánea. Examen especial de sus relaciones en la enseñanza secundaria, (Madrid 1982), p. 408. Sin embargo, el propio autor reconoce que los datos de los seminarios y colegios particulares no son fiables.

⁵⁹ Gaceta de Madrid, núm. 4029, 25-IX-1845, pp. 1-4.

⁶⁰ Gaceta de Madrid, núm. 4023, 19-IX-1845, pp. 1-3.

⁶¹ GIL DE ZÁRATE A., De la Instrucción pública en España, (Madrid 1855), t. I, p. 117.

⁶² “(...) los correspondientes a Facultades mayores deben hacerse en los establecimientos públicos dirigidos por el gobierno, sin lo cual no serán válidos para la carrera”, art. 80.

⁶³ Los requisitos para la incorporación serían el “previo examen especial en el Instituto a que dicho establecimiento estuviese incorporado y pago de las correspondientes matrículas”, art. 90.

2º. La consideración de la enseñanza como una competencia del Estado, al que corresponde, tanto el monopolio de la colación de grados, como el control de la calidad de la enseñanza⁶⁴.

3º. La enseñanza impartida en los seminarios conciliares carecía de validez académica⁶⁵. Pensaba Gil de Zárate, que dicha medida supondría un traspaso de los alumnos de los seminarios conciliares a los institutos.

El Plan Pidal y sus aires secularizadores, dado que eran contrarios a la política moderada de acercamiento a la Iglesia, pronto será rectificado por el Plan de 1847⁶⁶ y su Reglamento⁶⁷, y por el Plan de 1850⁶⁸. Este acercamiento de los moderados a la Iglesia tendrá traducción inmediata en el proceso secularizador:

1. Se mitigan los requisitos para la creación de centros docentes con el objeto de favorecer la enseñanza religiosa.
2. Se establece un trato de favor a los seminarios frente al resto de la enseñanza privada, implicando la interrupción en el proceso secularizador de la segunda enseñanza que representaban los institutos.
3. Poco a poco se entrega a la Iglesia el control ideológico de la enseñanza, culminando con el Concordato de 1851 en el que como culminación del proceso de acercamiento a la Iglesia se le concede el control de la ortodoxia doctrinal de la enseñanza mediante la atribución a los obispos del derecho de inspección (art. 2º).

Por tanto, el Concordato de 1851 supone no sólo la ruptura del proceso secularizador sino una inmersión del mismo: la sacralización de la enseñanza. Con el Concordato ambas potestades sellarán una alianza, que se traducirá en el denominado “pacto escolar”, por el que el Estado entregaba a la Iglesia el derecho a inspeccionar la enseñanza y, a cambio, aquélla se comprometía a reconocer el régimen liberal,

⁶⁴ La Real Orden de 30 de septiembre de 1845, (Gaceta de Madrid, 30-IX-1845, núm. 4036, pp. 1-4), insiste en el proceso secularizador del sistema educativo al atribuir a los jefes políticos el control de la calidad de la enseñanza privada.

⁶⁵ Cfr. arts. 79 y 80.

⁶⁶ Gaceta de Madrid, núm. 4684, 12-VII-1847, pp. 1-4.

⁶⁷ Reglamento de 19 de agosto de 1847, Gaceta de Madrid, núm. 4725, 22-VIII-1847, pp. 1-4; núm. 4726, 23-VIII, pp. 1-4; núm. 4727, 24-VIII-1847, pp. 1-4; núm. 4728, 25-VIII, pp. 1-4 y núm. 4729, 26-VIII, pp. 1-4.

⁶⁸ Gaceta de Madrid, núm. 5895, 3-VII-1850, pp. 1-4 y núm. 5896, 4-VII, pp. 1-4.

así como las nuevas clases propietarias surgidas de la desamortización.

La política de acercamiento a la Iglesia será interrumpida, aunque brevemente, durante el bienio liberal. Posteriormente, los moderados promulgarán la famosa ley Moyano de 9 de septiembre de 1857⁶⁹.

La Ley consolidará la situación de ambivalencia del proceso secularizador, acercándose a las posiciones de la Iglesia en materia de libertad de enseñanza. De un lado, se producen retrocesos en el proceso secularizador de la enseñanza:

1.) Se da un papel preponderante en el sistema educativo público a la Iglesia:

- la admisión de eclesiásticos en ciertos órganos de la administración educativa (art. 246).
- se concede a la Iglesia el derecho de inspección de la enseñanza⁷⁰.
- se favorece la enseñanza de las órdenes religiosas, sobre la privada seglar⁷¹.

2.) Por otro lado, existen signos evidentes de la secularización:

- la creación de un sistema educativo público de carácter nacional.
- correspondía al Estado, tanto, el control de la calidad de la enseñanza⁷², como, el monopolio de la expedición de títulos.
- la enseñanza universitaria aparece totalmente secularizada al no tener validez académica la cursada en centros privados (art.

⁶⁹ Gaceta de Madrid, núm. 1710, 110-VII-1857, pp. 1-3.

⁷⁰ De un lado se le atribuía el derecho de inspección de la enseñanza (arts. 295 y 296) y, de otro, el de los libros de texto (arts. 92 y 93).

⁷¹ El gobierno podía relevar a las órdenes religiosas de la obligación de prestar fianza, así como de la exigencia de titulación (arts. 152 y 153). Esta normativa supondrá un trato de favor a los colegios de los religiosos, en detrimento de la enseñanza privada seglar, y la entrega a la Iglesia de la educación de la juventud española acomodada, cfr. ÁLVAREZ DE MORALES A., Génesis de la Universidad.... op. cit., p. 310.

⁷² El Reglamento de segunda enseñanza de 22 de mayo de 1859 (Gaceta de Madrid, núm. 144, 24-V-1859, pp. 1-4), en el que se regula de forma detallada la apertura de centros docentes en la línea de la ley, (arts. 203-217).

155), consagrándose definitivamente el monopolio estatal de la Universidad.

Por tanto, vemos como lo que se está produciendo es una inversión del proceso secularizador en cuanto al control ideológico de la enseñanza, proceso que culmina con la ley Orovio de Instrucción primaria de 2 de junio de 1868⁷³ donde se atribuye al párroco un derecho de inspección configurado de forma más amplia que en el Concordato y en la Ley Moyano, inspección que era paralela a la del Estado (art. 78), tanto de los conocimientos de los alumnos sobre el catecismo, como de la pureza doctrinal del profesorado (art. 17), pudiendo suspenderse al maestro por sus doctrinas nocivas (art. 54).

La ley, además, favorece la enseñanza de las órdenes y congregaciones religiosas (arts. 12 y 13), estableciendo requisitos más duros para la apertura de escuelas seculares (art. 31), requisitos que iban dirigidos a garantizar el control ideológico de dichas escuelas.

La ley Orovio, no obstante, será inmediatamente rectificada. Durante este periodo se había producido en el seno de las universidades los primeros intentos de reclamar la libertad de cátedra, comenzando en la universidad los primeros intentos de secularización del pensamiento y el consecuente conflicto ideológico entre krausistas y neocatólicos⁷⁴. Frente a los neocatólicos que consideraban la fe como criterio de contraste científico, los krausistas secularizarán la ciencia y el método científico, configurando la libertad de ciencia y de cátedra como el medio más adecuado para el progreso de la ciencia y del pensamiento.

La lucha entre krausistas y neocatólicos por el control de la Universidad dará lugar a la primera Cuestión universitaria y a la reacción de Orovio que decreta por Circular de 22 de enero de 1867⁷⁵ la reforma del profesorado con la finalidad principal de estrechar el control ideológico del mismo⁷⁶.

⁷³ Cfr. PUELLES BENÍTEZ, M., Historia de la educación, t. II, De las Cortes de Cádiz..., pp. 301-319.

⁷⁴ Es lo que A. OLLERO TASARA ha denominado la lucha entre tradicionalistas y secularizadores, ... poner la referencia.

⁷⁵ Gaceta de Madrid, núm. 23, 23-I-1867, pp. 1-3.

⁷⁶ "Nadie podrá sostener con sana lógica que sea lícito en España á los encargados de la pública instrucción, desde la escuela más humilde de aldea, propagar doctrinas que directa ni indirectamente ataquen ú ofendan lo que en el orden religioso y social es por forma, principio y fundamento de nuestra constitución, esencia de nuestra vida nacional. El Estado regula y ordena las esferas todas de las

6. LA ACELERACIÓN DEL PROCESO SECULARIZADOR (DE LA REVOLUCIÓN AL GOBIERNO PROVISIONAL)

En el período que va de la Revolución del 68 hasta la Restauración asistimos a un período en el que se produce una acentuación del proceso secularizador como no se había conocido⁷⁷, aires secularizadores que impregnarán la enseñanza.

La I República concedió gran importancia a la enseñanza, lo muestra el hecho de que a los pocos días de triunfar se promulga una disposición en materia de libertad de enseñanza: el decreto de 14 de octubre de 1868⁷⁸, dirigido a derogar la Ley de Orovio de 2 de junio.

El decreto referido exclusivamente a la enseñanza privada consagra, de un lado, la libertad de creación de centros (art. Tercero) y, de otro, inicia de nuevo el proceso secularizador, al suprimir los privilegios que la Ley Moyano concedía a las órdenes y congregaciones religiosas (art. Quinto).

Pocos días más tarde se promulga el Decreto de 21 de octubre de 1868⁷⁹ en el que se produce una auténtica desregularización de la enseñanza. De un lado, autoriza a todo español a fundar un establecimiento sin necesidad de cumplir ningún requisito (art. 6º), de otro, establece que la enseñanza es libre en todos sus grados y cualquiera que sea su clase (art. 5º), acabando, al menos legalmente, con una tradición de nuestro liberalismo: el monopolio estatal de las universidades. Lo que pretendía el ministro Ruiz Zorrilla era elevar el

enseñanza, sin poner otros límites que los límites que marcan su propia conservación, aquellos á que no podrían renunciar sin incurrir en el crimen de suicidio. Quien se dedique en España á la enseñanza sabe que se obliga á cooperar lealmente á los fines del Estado”.

⁷⁷ Como señala PUELLES BENÍTEZ “El periodo de 1868-1874 representó quizá la amenaza más seria para la Iglesia desde 1840. La identificación del clero con el status quo defendido por el moderantismo histórico aumentó el radicalismo de las fuerzas revolucionarias, que, por primera vez en nuestra historia, defienden un proyecto de separación de la Iglesia y del Estado en la I República. Es el periodo en que se realiza al mismo tiempo una política secularizadora firme: proclamación y estreno de la libertad religiosa, abolición del fuero eclesiástico para los clérigos y consiguiente sujeción a la jurisdicción civil, creación del registro civil de las personas, secularización de los cementerios, matrimonio civil, etc. Esta política secularizadora se vería pronto frenada por la Restauración”, *Secularización y enseñanza en España (1874-1917)*, en

⁷⁸ Colección legislativa de España, t. C, pp. 315-319.

⁷⁹ Colección legislativa de España, t. C, pp. 416-424.

nivel científico de la Universidad española que había bajado con la secularización de la enseñanza universitaria.

Posteriormente, la Constitución de 1869 consagrará la libertad de creación de centros (art. 24) y de forma indirecta, la libertad de cátedra (art. 17).

La Revolución dará otro paso más en el proceso de secularización, el decreto de 25 de octubre de 1868⁸⁰ dando nueva organización a los estudios de segunda enseñanza y a los que impartían las Facultades, suprime los estudios de Doctrina Cristiana e Historia Sagrada, y de Religión y Moral cristiana. Estaba en la línea del artículo 21 de la Constitución que establecía la aconfesionalidad del Estado, inaugurando un extenso período en que desaparecerá de los planes de estudio la asignatura de religión, comenzando la polémica en torno a la misma.

7. LA RESTAURACIÓN Y EL RESURGIMIENTO DE LA ENSEÑANZA DE LAS ÓRDENES RELIGIOSAS

En este periodo nos encontramos con que el sistema educativo aparece secularizado, en el sentido de que ninguno de los sectores implicados en la denominada “guerra escolar” discuten la competencia del Estado para la ordenación general de la enseñanza y el monopolio de la colación de grados. No obstante, la secularización no es plena al tener el elemento eclesiástico una importante presencia en los órganos de la administración pública. De otro lado, la independencia de la enseñanza del control político religioso estaba pendiente.

La Restauración será heredera en materia de política religiosa de los moderados. Cánovas iniciará un acercamiento a la Iglesia que se traducirá en un privilegio de la enseñanza de las órdenes y congregaciones religiosas frente a la enseñanza privada seglar, así como otorgarle un puesto de privilegio en el sistema educativo público. La política canovista se basará en el equilibrio y la participación de todas las fuerzas políticas y sociales en el debate político. Fiel reflejo de este espíritu es la solución ambigua dada por la Constitución de 1876 a la cuestión educativa y a la religiosa que aparecen íntimamente unidas.

⁸⁰ Colección legislativa de España, t. C, pp. 453-467.

El artículo 12 de la Constitución consagraba el derecho de todos los españoles a la libertad de creación de centros docentes, a la par que constitucionalizaba la secularización del sistema educativo, al menos en cuanto a la competencia del Estado para “expedir los títulos profesionales y establecer las condiciones de los que se pretendan obtenerlo, y la forma en que ha de probar su aptitud”.

El problema se centraba en el control ideológico de la enseñanza, dado que el art. 11, de un lado, consagraba la confesionalidad del Estado y, de otro, se constitucionalizaba el principio de tolerancia religiosa. El precepto constitucional une indefectiblemente libertad de enseñanza con libertad ideológica y religiosa.

Los partidarios de la escuela confesional católica se fijarán en la confesionalidad así como en los artículos 1 y 2 del Concordato de 1851, con lo que sería imposible la existencia de escuelas laicas y protestantes, así como la libertad de cátedra. Los sectores favorables a la libertad de enseñanza se fijarán en el principio de tolerancia que, a su juicio, permitiría la existencia de colegios laicos y protestantes, así como la libertad de cátedra de los docentes y la consecuente desaparición del derecho de inspección de la Iglesia.

Cánovas consciente que sin el apoyo de la Iglesia no triunfaría el régimen político que pretendía instaurar, iniciará una política de acercamiento, semejante a la de los moderados, que se traducirá en una legislación que privilegiará la enseñanza de las órdenes religiosas, frente a la seglar, cobrando un gran auge durante la Restauración dicha enseñanza⁸¹.

En este período, no obstante, se dan importantes avances en materia de secularización de la enseñanza y como tal puede catalogarse el Proyecto Toreno que consideraba que no se podía negarse la escuela a los que la Constitución reconocía el templo. Posteriormente, el Decreto Pidal y Mon de 18 de agosto de 1885⁸² por el que se fijan las reglas a que han de someterse los establecimientos

⁸¹ Es acertada la apreciación de PUELLES BENÍTEZ de que además de esta normativa privilegiada influyó en el desarrollo de las órdenes religiosas dos factores a considerar: la visión apostólica que de la enseñanza tenían las órdenes religiosas y el hecho de que los religiosos eran personal docente de escaso coste para la Iglesia, abundante y con plena dedicación, Secularización y enseñanza en España (1874-1917),... op. cit., p. 118.

⁸² Gaceta de Madrid, núm. 599, 25-VIII-1885, pp. 651-652.

libres de enseñanza, intentará llevar a la práctica, aunque con limitaciones, el principio de libertad de culto-libertad de escuela que late en los artículos 11 y 12. Algo estaba cambiando en el conservadurismo español, el representante de los neocatólicos, Pidal y Mon, admitía la existencia de colegios laicos y protestantes.

Dado el auge extraordinario que experimenta la enseñanza congregacional, los liberales iniciarán una política de defensa de la enseñanza pública⁸³, política que será continuada por el conservador García-Alix con el Real Decreto de 20 de julio de 1900⁸⁴ en el que limitará las posibilidades de la incorporación. El paso decisivo lo darán los liberales suprimiendo la enseñanza incorporada⁸⁵, de un lado, y de otro, el Real Decreto de 19 de septiembre de 1901⁸⁶ somete a las órdenes religiosas, con excepción de las tres reconocidas en el Concordato, a la ley de Asociaciones, con el objeto de someterlas a las normas administrativas y de control establecidas por dicha ley.

Otros avances en el proceso secularizador se producen en cuanto a la libertad de cátedra que durante este período revestirá un carácter polémico. Surgirá un movimiento a favor de la libertad de cátedra en la Universidad, nucleadas estas ideas en torno a los profesores krausistas.

⁸³ El Preámbulo del Decreto de Montero Ríos de 5 de febrero de 1886 (Gaceta de Madrid, núm. 57, 16-II-1886, pp. 354-356), respondía a la defensa de la enseñanza pública frente a la asimilada que gozaba de los mismos derechos que la enseñanza oficial pero sin necesidad de cumplir tantos requisitos:

“sin someterlos á sus deberes, ni exigirles las garantías que éstos ofrecen con la observancia de las prescripciones legales y reglamentarias.

Esta confusión es tanto más grave cuanto que por ella resulta quebrantado el precepto constitucional de la colación de grados y títulos profesionales por el estado, ya que para obtenerlos deja de ser indispensable la aprobación oficial de las asignaturas, cuyo conocimiento supone el grado ó título profesional.

(...) Tienen derecho á organizar su plantilla con la mitad del número de Profesores que existen en los establecimientos oficiales. Pueden designar dos Vocales de los cinco que forman el Tribunal de los grados de Bachiller, mientras que el profesorado de todos los Institutos de un distrito universitario sólo tiene un representante (...).

Por tales medios la enseñanza pública ha recibido tan duro golpe que hubiera acabado por anularse en utilidad de una enseñanza de privilegio”.

⁸⁴ Gaceta de Madrid, núm. 203, 22-VII-1900, pp. 308-310.

⁸⁵ Art 12 del Real Decreto de 12 de abril de 1901 (Gaceta de Madrid, núm. 104, 14-IV-1904, pp. 198-201).

⁸⁶ Gaceta de Madrid, núm. 263, 20-IX-1901, p. 1464.

Será el ministro de Fomento Orovio quien promulgará la Circular de 26 de febrero de 1875⁸⁷ con la finalidad del control ideológico del profesorado. La libertad de los profesores tenía dos límites: la doctrina católica⁸⁸ y la monarquía⁸⁹. La Circular provocó, de nuevo, la lucha entre neocatólicos y krausistas por la libertad de cátedra, traduciéndose en los acontecimientos de la segunda Cuestión universitaria que se saldará con la expulsión de la Universidad de destacados profesores krausistas y la salida de otros por solidaridad.

Los profesores krausistas dirigirán sus pasos a la enseñanza privada donde tratarán de poner en marcha sus ideas de renovación pedagógica. Amparados por la libertad de creación de centros reconocida por la Constitución crearán la Institución Libre de Enseñanza. El aspecto esencial del ideario de la Institución radica en sus planteamientos de la neutralidad ideológica de la enseñanza y de la libertad de cátedra que tendrán enorme influencia en la concepción de la enseñanza que se implanta con la II República.

Asistimos a una acentuación del proceso de secularización del pensamiento que tendrá su plasmación en la Circular Albareda de 3 de marzo de 1881⁹⁰ en la que se reconoce la libertad de cátedra de los docentes⁹¹.

⁸⁷ Gaceta de Madrid, núm. 58, 27-II-1875, p. 531.

⁸⁸ “(...) cuando la mayoría y casi la totalidad de los españoles es católica y el Estado es católico, la enseñanza oficial debe obedecer a este principio, sujetándose a todas sus consecuencias. Partiendo de esta base, el Gobierno no puede consentir que en las cátedras sostenidas por el Estado se explique contra un dogma que es la verdad de nuestra patria”.

⁸⁹ “Junto con el principio religioso ha marchado siempre en España el principio monárquico (...) el Ministro que suscribe faltaría al más sagrado de los deberes si no encargara a V. S. encarecidamente que por ningún concepto tolere que en los establecimiento dependiente de este Rectorado se explique nada que ataque directa o indirectamente a la Monarquía constitucional ni al régimen político, casi unánimemente proclamado por el país”.

⁹⁰ Gaceta de Madrid, núm. 63, 4-III-1881, p. 615.

⁹¹ “(...) Claramente se deduce de lo expuesto la intención de recomendar eficazmente á V. S. que favorezca la investigación científica, sin oponer obstáculos, bajo ningún concepto, al libre, entero y tranquilo desarrollo del estudio, ni fijar á la actividad del Profesor, en el ejercicio de sus elevadas funciones, otros límites que los que señala el derecho común á todos los ciudadanos; creyendo además el Gobierno indispensable anular limitaciones que pesan sobre la enseñanza, originadas de causas que afortunadamente han desaparecido”.

Siendo ministro de Instrucción Pública García Alix se promulgará la Real Orden de 15 de enero de 1901⁹² en la que se limita la libertad de cátedra⁹³. La Real Orden reproduciría, de nuevo, en las universidades, el problema de la libertad de cátedra lo que motivó a Romanones a promulgar la Real Orden de 21 de marzo de 1901⁹⁴ declarando en vigor la Circular Albareda.

No obstante, la libertad de cátedra en los términos de la Circular Albareda sólo era predicada de los profesores de Universidad, los demás no gozaban de tanta libertad, sobre todo los maestros que estaban sujetos a un severo régimen de disciplina⁹⁵.

Se observa, por tanto, como la libertad de cátedra aparece como libertad específica de los profesores de Universidad.

Otro aspecto importante en el proceso secularizador del sistema educativo es el de la enseñanza de la religión. El Decreto de 25 de octubre de 1868 suprimirá la asignatura de religión, existiendo un largo período en que no se cursará dicha asignatura en el bachillerato, habiendo pasado por el poder liberales y conservadores. La negativa de la Iglesia católica a aceptar el Estado liberal y sus disposiciones secularizadoras, se traducirá en una pérdida de su influencia que motivaría la supresión de la clase de religión⁹⁶. Posteriormente, se restaurará su enseñanza con el Real Decreto de 25 de enero de 1895⁹⁷. Paulatinamente se dará una inversión en el proceso secularizador al pasarse de la neutralidad religiosa a la voluntariedad de la enseñanza con el decreto Puigcerver de 1985, inmediatamente la obligatoriedad

⁹² Gaceta de Madrid, núm. 16, 16-I-1901, p. 205.

⁹³ "El respeto a la libertad de ciencia debe ser fielmente guardado; en estos tiempos, alcanzados felizmente, de tolerancia y de expansión, nada debe oponerse al estudio y á la investigación científica, que necesitan de la libertad como preciso elemento de existencia; pero la libertad de la ciencia no debe jamás desnaturalizarse hasta convertirse en armas de propaganda contra el régimen legal, puesto que la Universidad, los centros docentes, cualquiera que sea su índole, y el Profesorado público, tienen que mantenerse dentro de aquellos respetos y límites legales que á todos nos impone la Constitución del Estado".

⁹⁴ Gaceta de Madrid, núm. 81, 22-III-1901, p. 1237.

⁹⁵ El Real Decreto de 26 de octubre de 1901 (Gaceta de Madrid, núm. 303, 30-X-1901, pp. 467-499).

⁹⁶ Cfr. DÍAZ DE LA GUARDIA E., Evolución y desarrollo de la enseñanza media.... p. 130.

⁹⁷ Gaceta de Madrid, núm. 27, 27-I-1895, p. 306.

en un solo curso por el Decreto Bosch de 12 de julio de 1895⁹⁸, para pasar a cuatro con el decreto de García Alix.

La asignatura de religión se presentará como polémica pero solo en la enseñanza secundaria. El origen de esta situación está en el carácter elitista con el que nace la enseñanza secundaria como el propio de las clases medias, urbanas, destinadas a dominar la sociedad. No es de extrañar que la lucha entre secularizadores y tradicionalistas se concretase en dicho grado de enseñanza.

8. LA INTENSIFICACIÓN DE LA SECULARIZACIÓN (1901-1917)

Estamos ante un período en el que se intensifica la secularización de la enseñanza⁹⁹. Como señala PUELLES BENÍTEZ “sólo en 1901, año en que accede al poder Canalejas, puede hablarse de una política secularizadora, aunque sea una política llena de intenciones y escasa de resultados”¹⁰⁰. El período se cierra en 1917 donde la crisis militar, política y social hará que la secularización pase a un segundo plano¹⁰¹.

En este periodo asistimos a un recrudecimiento de la cuestión religiosa que tan unida está a la libertad de enseñanza. Se intensifica la denominada “guerra escolar”.

Asistimos, de nuevo, a una oposición a la enseñanza de las órdenes religiosas por ser contraria a la modernización del país. Se produce un enfrentamiento entre los partidarios de la secularización y los que defienden la posición de privilegio de la Iglesia en la enseñanza, enfrentamiento que no es nuevo pero sí es nueva la virulencia con la que se presenta¹⁰².

⁹⁸ Gaceta de Madrid, núm. 194, 13-VII-1895, p. 166.

⁹⁹ No faltando autores como E. TIerno GALVÁN que consideran que “en España la secularización propiamente dicha, el enfrentamiento de la sociedad laica con la comunidad religiosa, en el orden ideológico no ocurre hasta finales del siglo XIX”, Tradición y modernismo, (Madrid 1962), p. 163.

¹⁰⁰ Secularización y enseñanza en España (1874-1917).... op. cit., p. 123.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² Expresivas de la situación del proceso secularizador en este período son las siguientes palabras de T. GARCÍA REGIDOR “Por eso, y a modo de síntesis inicial, se puede afirmar que el proceso secularización de la enseñanza es un continuo forcejeo entre las fuerzas secularizadoras en España (políticos y gobiernos liberales, grupos y partidos políticos de izquierdas, reformadores laicos y pensadores o pedagogos afines a la Institución Libre de Enseñanza)-que quieren poner de relieve un “hecho evidente”: la soberanía social “ha pasado de la Iglesia

En este periodo se consolidan los derechos docentes del Estado. Será Romanones quien inicie una política decididamente secularizadora de la enseñanza. Política que no es nueva, dado que los liberales desde las Cortes de Cádiz habían apostado por la secularizadora de la enseñanza. Los liberales españoles trataron de conciliar su política secularizadora, fundamentada en la capacidad del Estado liberal para tomar decisiones al margen de la Iglesia, con su confesionalismo, en unas ocasiones, doctrinal y, en otras, sociológico. Esta dualidad de posturas se observa de forma clara en la regulación de la libertad de enseñanza a lo largo del siglo XIX. Romanones romperá esta dinámica intensificando la política secularizadora. Las principales medidas irán dirigidas a frenar la enseñanza de las órdenes religiosas: el Real Decreto de 1 de julio de 1902¹⁰³ sobre inspección de los establecimientos de enseñanza oficial, con una finalidad claramente secularizadora. Se trataba de controlar la calidad de la enseñanza de las órdenes religiosas, fundamentada en la potestad general que el artículo 12 de la Constitución atribuía al Estado sobre la enseñanza. El Decreto reavivará la polémica sobre la libertad de enseñanza al exigir la titulación a los profesores, lo que constituía un duro golpe para la enseñanza de las órdenes.

La secularización se extenderá, también, a la enseñanza primaria que tradicionalmente había quedado al margen de dicho proceso, así la Real Orden de 13 de agosto de 1906¹⁰⁴.

Pronto se hará sentir la influencia de la Institución Libre de Enseñanza en el proceso secularizador con la promulgación del Real Decreto de 3 de febrero de 1910¹⁰⁵ sobre límites de la inspección oficial sobre establecimientos privados, restringe ésta “á las condiciones higiénicas de los locales y á impedir cuanto sea contrario á la moral, á la patria y á las leyes” (art. 1º). El decreto tenía un claro propósito secularizador: la derogación del derecho de los párrocos a la

al poder civil”- y el pensamiento católico (jerarquía, organismos sociales y políticos conservadores, polemistas y pedagogos católicos) que o no acepta en absoluto esta exigencia de la modernidad o no admite los pasos ni el ritmo del proceso secularizador”, La polémica sobre la secularización de la enseñanza a comienzos del siglo XX en Coord. op. cit., p. 134.

¹⁰³ Gaceta de Madrid, núm. 183, 2-VII-1902, pp. 28-29.

¹⁰⁴ Gaceta de Madrid, núm. 227, 15-VIII-1906, pp. 680-681.

¹⁰⁵ Gaceta de Madrid, núm. 35, 4-II-1910, pp. 273-274.

inspección de las escuelas privadas. El problema que estaba latente era el de la legalidad de las escuelas laicas¹⁰⁶.

Tras la caída de Maura, se da un nuevo intento de evitar la proliferación de las órdenes religiosas, intento que se plasmará en la Ley del Candado de 27 de diciembre de 1910¹⁰⁷. La Ley no era más que un intento de secularización de la enseñanza con un acusado anticlericalismo, anticlericalismo que los liberales no fueron capaces de superar.

Posteriormente, el bienio conservador (1913-1915) representa un retroceso en el proceso secularizador, iniciado por los liberales, al suprimir la exigencia de la titulación.

La Dictadura de Primo de Rivera supondrá una intensificación de la política antiseccularizadora. La Real Orden de 25 de septiembre de 1923¹⁰⁸, relativa a la reglamentación de la enseñanza privada, en la que se dispone el restablecimiento del Real Decreto de 1 de julio de 1902, promulgado por Romanones.

El plan Callejo, aprobado por Real Decreto de 25 de agosto de 1926¹⁰⁹, supondrá un impulso a la enseñanza privada en detrimento de los institutos, dado que los profesores de la enseñanza privada podían formar parte de las comisiones de exámenes.

La Dictadura utilizará la enseñanza como un medio de ideologización al servicio del régimen, a través de dos coordenadas: el patriotismo y la religión y, consecuentemente, la eliminación de la libertad de cátedra. El control ideológico de la enseñanza pública se manifestará especialmente en la Real Orden de 13 de octubre de 1925¹¹⁰ sobre propaganda antipatriótica y antisocial¹¹¹. En la

¹⁰⁶ Cfr. GARCÍA REGIDOR T., La polémica sobre la secularización de la enseñanza... p. 202.

¹⁰⁷ Gaceta de Madrid, núm. 362, 28-XII-1910, p. 718.

¹⁰⁸ Colección Legislativa, t.LXXXI, vol.3º, 1923, pp.400-401.

¹⁰⁹ Gaceta de Madrid, núm.240, 28-IX-1926, pp.1234-1237.

¹¹⁰ Gaceta de Madrid, núm.284, 14-X-1925, pp.194-195.

¹¹¹ La disposición primera de la Real Orden señala que: " Que por los rectores de las Universidades, como inspectores natos de todos los Centros Públicos de enseñanza de su demarcación, por los Directores de éstos y por los Inspectores de Primera enseñanza se vigile cuidadosamente acerca de doctrinas antisociales o contra la unidad de la Patria que puedan ser expuestas por algunos Profesores o Maestros dentro de sus clases, procediendo desde luego con el mayor rigor a la formación del oportuno expediente, previa la suspensión de empleo y medio sueldo, si hubiera indicios suficientes de culpabilidad".

enseñanza universitaria el Real Decreto de 19 de mayo de 1928¹¹² disponía que los catedráticos, que la libre exposición “*análisis y crítica de doctrinas, teorías y opiniones*”, incluida la lección de métodos y fuentes de conocimiento sería garantizada “*sin que sea lícito atacar los principios básicos sociales, que son fundamento de la constitución del país, ni a su forma de Gobierno, ni a los poderes, ni autoridades*” (art.73).

Sin embargo, el tema más polémico fue resultado del artículo 53 del Real Decreto de 1928 de Reforma universitaria, polémica que a la postre acabaría con el Régimen. Señalaba dicho precepto que: “*Los alumnos que hubieran realizado sus estudios asistiendo habitualmente, durante los años exigidos como mínimo de escolaridad, a centros de estudios superiores que por más de veinte años de existencia hayan acreditado notoriamente su capacidad científica y pedagógica, realizarán sus exámenes de fin de curso en idéntica forma que los que hubieran seguido sus cursos normales en la Universidad, siendo examinados en ella por dos profesores de aquellos, presididos por un catedrático de la Facultad en que estuvieran matriculados*”.

Se trataba de equiparar el colegio de los agustinos de El Escorial y el de los jesuitas de Deusto con la Universidad¹¹³. En el fondo era admitirlos como universidades privadas, ya que con el solo requisito de un examen ante un catedrático de universidad, los alumnos de dichos centros podían obtener el título.

El precepto provocó revueltas estudiantiles, renuncia de catedráticos y cierre de universidades que a la postre acabarán con el régimen.

9. LA LAICIZACIÓN Y SACRALIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA: LA SEGUNDA REPÚBLICA Y EL RÉGIMEN DE FRANCO

9.1 La laicidad de la enseñanza: la II República

El advenimiento de la II República reavivó las ideas del regeneracionismo costista, sintetizado en la “*reforma de la educación en todos sus grados*”.

¹¹² Colección Legislativa de Instrucción Pública, 1929, pp.266-286.

¹¹³ Cfr. ASENSIO SÁNCHEZ MA., Proceso secularizador...op.cit., p.203.

En esta reforma late los viejos principios del liberalismo, la pedagogía de los institucionalistas y las ideas del socialismo histórico¹¹⁴.

La secularización de la enseñanza en este período se inicia con el Decreto de 6 de mayo de 1931¹¹⁵, regulando la enseñanza de la religión en las escuelas, la cual dejaba de ser obligatoria en los centros dependientes del ministerio¹¹⁶.

Este Decreto junto a la Circular de 13 de mayo¹¹⁷ aclarando su aplicación instauran, por primera vez, en nuestro sistema educativo la escuela laica ideológicamente neutra.

Los cimientos de la escuela laica eran los siguientes:

1º reconocimiento de los derechos de libertad de conciencia del niño y de los maestros.

2º la no obligatoriedad de la enseñanza religiosa, pero al mismo tiempo el reconocimiento del derecho de los padres a manifestar su deseo de que sus hijos recibieran enseñanza de religión.

3º los símbolos religiosos sólo podrían seguir presidiendo el local de clase en aquellos lugares en que el maestro y la totalidad de los padres lo desearan.

La Constitución de 1931 secularizará el sistema educativo. Los principios básicos son:

1. La constitucionalización dará una solución nueva a la cuestión religiosa que repercutirá necesariamente en la libertad de enseñanza: la aconfesionalidad del Estado (art. 3), de un lado, y, de otro, el artículo 26 de la Constitución que pretendía erradicar de la vida pública a la Iglesia y, en concreto, por lo que aquí nos interesa, de la vida docente, al prohibir a las órdenes y congregaciones religiosas el ejercicio de la enseñanza.
2. Configura la enseñanza como servicio público y, consecuentemente, el Estado tiene competencia exclusiva

¹¹⁴ Cfr. GARCÍA REGIDOR T., La polémica sobre la secularización de la enseñanza... op. cit., p. 70.

¹¹⁵ Gaceta de Madrid, núm. 128, 9-V-1931, pp. 619-620.

¹¹⁶ Téngase en cuenta que durante la Dictadura de Primo el Plan Calleja de 25 de agosto de 1926 había establecido la obligatoriedad de la asistencia a la clase de religión.

¹¹⁷ Gaceta de Madrid, núm. 142, 22-V-1931, pp. 874-875.

para la expedición de títulos académicos y profesionales, para determinar el contenido de los planes pedagógicos y para establecer las condiciones de autorización de los centros de enseñanza privada (art. 49, párrs. 21, 31 y 41).

3. Constitucionaliza, por primera vez de forma expresa, la libertad de cátedra (art. 48, párr. 3 de la Constitución).
4. La enseñanza es laica (art. 48, párr. 5º)

Observamos como el sistema educativo, en los dos aspectos que en el comienzo del trabajo hemos señalado, aparece como plenamente secularizado.

Las soluciones legislativas de la II República son consecuencia lógica de los postulados de la escuela laica. Se opta por un modelo en el que prima la libertad de conciencia de los docentes, discentes y de los padres, frente al derecho a la libertad de creación de centros que queda excluido para las órdenes religiosas, en orden a que la enseñanza que realizan es confesional.

9.2 La sacralización de la enseñanza: el Régimen de Franco

El período franquista supuso un retroceso al Antiguo Régimen, como si el período de tolerancia vivido durante la Restauración no hubiese existido, señala LLAMAZARES al respecto “El cambio que supone el franquismo nos retrotrae a los planteamientos reaccionarios e intolerantes de Calomarde con Fernando VII”¹¹⁸.

Se produce, por tanto, no sólo una ralentización del proceso secularizador, sino una auténtica inversión del mismo.

El fundamento ideológico del franquismo, el nacional-catolicismo, en materia de educación se va a traducir en un retroceso del proceso secularizador de la enseñanza mediante el restablecimiento de la enseñanza confesional. Dicha enseñanza confesional se fundamentará en tres premisas básicas: enseñanza de acuerdo con la moral y el dogma católico, enseñanza de la religión en las escuelas públicas y privadas, y en la concesión a la Iglesia de un derecho de inspección de la enseñanza, tanto pública como privada¹¹⁹.

Podemos distinguir tres periodos del proceso secularizador durante el régimen de Franco:

¹¹⁸ Derecho de la libertad de conciencia, t. II. Libertad de conciencia, identidad personal y derecho de asociación, (Madrid 1999), p. 63.

¹¹⁹ Cfr. PUELLES BENÍTEZ M., Educación e ideología... op. cit., p. 364.

Un primer período hasta 1945 en que se produce un enfrentamiento entre Falange y la Iglesia por el control de la enseñanza y los valores que a través de ella debían transmitirse a los españoles¹²⁰. La concepción de la Falange sobre la enseñanza era eminentemente estatalista. La de la Iglesia era la mantenida tradicionalmente: la enseñanza corresponde a la familia y a la Iglesia. La intervención del Estado en esta materia debería regirse por el principio de subsidiariedad.

La Iglesia no reclamará el monopolio de la enseñanza, sino su derecho a crear centros docentes, así como su derecho a la inspección de la enseñanza pública y privada. La concepción de la Iglesia sobre la libertad de enseñanza es referida, por tanto, a la libertad de creación de centros frente al Estado, no a la de cátedra, ni al derecho de otras confesiones o grupos sociales.

Tras la finalización de la contienda civil asistimos a una intensa depuración del Magisterio nacional que se iniciará con la orden de 8 de noviembre de 1936, finalizando en 1945¹²¹. Las motivaciones fundamentales de la depuración debieron ser la presumible adscripción ideológica de los maestros a la causa republicana, de un lado, así como la concepción que tenía el nuevo gobierno de los maestros, como transmisores de la nueva ideología, el nacional-catolicismo¹²².

En el segundo periodo, el enfrentamiento entre la Falange y la Iglesia se resuelve a favor de ésta. Se produce una disminución del influjo del nacional-catolicismo con la llegada al Ministerio de Educación de Ruiz Jiménez en 1951. Se atenúa el carácter nacional y patriótico y, se refuerza el carácter confesional de la enseñanza.

La ley de ordenación de la enseñanza media de 6 de febrero de 1953¹²³ y el Concordato de 1953¹²⁴ confirman la posición de la Iglesia en el sistema educativo, reconociendo los denominados derechos

¹²⁰ Cfr. TELLO LÁZARO J. A., *Ideología y política. La Iglesia Católica española 1936-1959*, (Zaragoza 1984), p. 188.

¹²¹ Sobre las depuraciones franquistas sobre los maestros cfr. MORENTE VALERO, *La escuela y el Estado Nuevo. La depuración del Magisterio Nacional (1936-1943)*, (Valladolid 1997); NAVARRO SANDALINAS, *La enseñanza primaria durante el Franquismo*, (Barcelona 1990), pp. 66-76.

¹²² Cfr. ASENSIO SÁNCHEZ M. A., *Proceso secularizador...* op. cit., p. 248.

¹²³ Aranzadi, pp. 210-220

¹²⁴ Aranzadi, pp. 1101-1106.

docentes de la Iglesia así como atribuyéndole el derecho de inspección de la enseñanza.

A pesar de este retroceso en el control ideológico de la enseñanza, podemos apreciar aspectos que aparecían como secularizados:

1º Corresponde al Estado el monopolio exclusivo de la colación de grados.

2º corresponde al Estado el control de la calidad de la enseñanza.

La tercera fase del proceso secularizador tiene lugar con los cambios aperturistas del Régimen que provoca el desarrollo económico del Plan de Estabilización de 1959.

Estos cambios políticos y económicos influirán, necesariamente, en la educación, abandonándose, poco a poco, el nacional-catolicismo, coincidiendo con un cambio de actitud en los obispos.

Los cambios socio-políticos se traducirán en la política educativa:

1º. En primer lugar, la creación de un sistema educativo público capaz de satisfacer la demanda educativa de la sociedad española que se incrementaba como consecuencia del despegue económico y, que a la vez, la propia economía demandaba.

2º. La apertura del régimen se traducirá en un mayor espíritu de tolerancia hacia el profesorado.

La Ley General de educación de 4 de agosto de 1970¹²⁵ se caracteriza por recuperar la línea secularizadora de la enseñanza al crear un sistema educativo público paralelo al privado, fundamentándose en que si bien se reconocen los derechos docentes de la Iglesia aparece configurada la enseñanza como servicio público.

La Ley General de educación, si bien aparece alejada del espíritu del nacional-catolicismo, no puede hablarse de la existencia de libertad de cátedra, toda vez que los principios político-religiosos impregnan todo el sistema político.

¹²⁵ Aranzadi, 1970, pp. 1339-1363.

En los finales del Régimen asistimos a una cierta tolerancia en todos los órdenes que se tradujo, fundamentalmente, en cierta tolerancia hacia los profesores de Universidad.

10. CONCLUSIONES

Del estudio del proceso secularizador de nuestro sistema educativo se pueden extraer unas consecuencias que nos hacen, en mi opinión, no sólo comprender el proceso secularizador en su dimensión histórica, sino también en su dimensión actual, así como en sus perspectivas de futuro. El estudio histórico del proceso secularizador nos permite una mejor comprensivo de la normativa constitucional en materia de educación y de libertad de enseñanza.

Creo que de la historia del proceso secularizador de la enseñanza se puede extraer sin violencia las siguientes conclusiones:

1º. El proceso secularizador como fenómeno de separación entre lo sacro y lo profano que afecta a todas las esferas de la realidad y, también, a la educación, dará lugar a que se reclame la libertad de enseñanza, fundamentalmente, por la Iglesia para evitar el monopolio estatal de la enseñanza.

2º. El proceso secularizador en España reviste características diversas al resto de Europa, debido al importante papel desempeñado por la Iglesia, por lo que la política religiosa condicionará la educativa. Cuando se sigue por el Gobierno una política anticlerical, se restringirá la presencia de la Iglesia en la enseñanza, prohibiendo la enseñanza de las órdenes y congregaciones religiosas, tal y como sucede en la primera mitad del siglo XIX y en la II República. Si se realiza una política de acercamiento a la Iglesia, se le otorgará una posición de privilegio en el sistema educativo.

3º. El proceso secularizador en la enseñanza sigue dos líneas fundamentales:

- a.) La creación de un sistema educativo público frente al privado.
- b.) La secularización del control ideológico de la enseñanza pasando de la Iglesia al Estado.

4º. El proceso secularizador en nuestro país básicamente ha sido el siguiente: creación de un sistema de educación nacional, impregnado de los dogmas político-religiosos imperantes; tolerancia con la libertad de conciencia de los profesores, padres y alumnos; escuela laica, e inversión del proceso secularizador y ruptura del principio de

tolerancia, pero consolidándose el proceso de creación de un sistema público, así como, el control de la calidad de la enseñanza y el monopolio de la colación de grados como competencia del Estado.

5°. La libertad de enseñanza es consecuencia del proceso secularizador. La libertad de creación de centros se reclamará frente al monopolio estatal de la enseñanza. La libertad de cátedra será consecuencia de la secularización del pensamiento. El derecho de los padres a educar a sus hijos conforme a sus propias convicciones será también consecuencia de dicho proceso secularizador que llevará a la consagración del principio de tolerancia religiosa, como paso previo a la elección de la educación que pretendan para sus hijos.

6°. La libertad de enseñanza se presenta, desde su inicio, como una cuestión con marcados tintes ideológicos centrada, en un primer momento, en el hecho de quién debe enseñar el Estado o la Iglesia (desde la Constitución de 1812 a la de 1876), o posteriormente, el Estado o la sociedad durante el periodo de la Restauración.

7°. La instrumentalización de la libertad de enseñanza al servicio del control del dogmatismo político-religioso imperante ha sido una constante en nuestro país.

8°. Se da una tensión entre el proceso de asunción de competencias por el Estado en materia de educación y la libertad de enseñanza, aceptándose con la Constitución de 1876 que al Estado corresponde el control de la calidad de la enseñanza y el monopolio en la colación de grados.

9°. La libertad de enseñanza durante el nacimiento y consolidación del sistema educativo liberal es entendida en su aspecto de libertad de creación de centros.

10°. La regulación de la libertad de creación de centros depende de la política religiosa y de la concepción ideológica por parte del Estado de los diversos grados de enseñanza.

11°. La enseñanza de las órdenes religiosas ha sido tradicionalmente vista con recelo. En la primera mitad del siglo XIX se les prohíbe la enseñanza. El Concordato de 1851 les reconoce en el artículo 29 el derecho a establecerse en España pero con carácter restrictivo. La II República les prohibirá enseñar, para recibir un trato favorable en la dictadura franquista.

No obstante, los gobiernos conservadores favorecerán la enseñanza religiosa y los gobiernos liberales practicarán una política de defensa de la enseñanza pública frente a la privada.

12°. La libertad de cátedra desde el punto de vista teórico es consecuencia de la secularización del pensamiento y la desaparición de la fe como criterio de contrastabilidad científica.

13°. La libertad de cátedra se reconocerá definitivamente en la Circular Albareda, por influjo del krausismo y como consecuencia del principio de tolerancia del artículo 11 de la Constitución de 1876.

14°. El derecho de los padres a educar a sus hijos conforme a sus propias convicciones aparece como consecuencia del principio de libertad de culto-libertad de escuela que se infiere del principio de tolerancia. Principio progresista que será aceptado por los conservadores.

15°. La enseñanza será confesional hasta 1868. En dicho año se inaugurará un período hasta 1895 en el que ni siquiera habrá enseñanza de la religión en los centros públicos y, ello, tanto con gobiernos progresistas como con gobiernos conservadores.

A partir de aquí, se recogerá la asignatura con carácter obligatorio, con gobiernos conservadores, y con carácter voluntario con gobiernos progresistas, pero sin que se obligue a cursar la asignatura a los no católicos.

16°. El artículo 11 de la Constitución de 1876 será interpretado de forma diversa según estén en el poder conservadores o liberales. Los conservadores se fijarán en la confesionalidad sociológica que establece y los liberales en el principio de tolerancia.

17°. Se observa como el Concordato de 1851, durante gran parte de la Restauración, no tiene aplicación, ya que bajo el mismo se da, de un lado, la admisión de la libertad de cátedra, contraria al artículo 2 de dicho Concordato que atribuye a los Obispos un derecho de inspección sobre la enseñanza y, de otro, la admisión de escuelas protestantes y laicas, contrarias al confesionalismo doctrinal excluyente que consagra, también, dicho artículo.

18°. La Constitución de 1931 da un paso adelante en el proceso secularizador: la escuela laica.

19°. El régimen de Franco supondrá una ruptura en el proceso de secularización, produciéndose una sacralización de la enseñanza, así

como una ruptura del principio de tolerancia que fue una constante durante la Restauración.

