

Jose H. Vallbo

LA POLITICA EXTERNA DE

LOS ESTADOS UNIDOS DE LA AMERICA

Tesis que, bajo la dirección del Dr. D. Manuel Sánchez de Parga, catedrático de Derecho Político, se presenta en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona para aspirar al grado de Doctor.

Barcelona, mayo de 1973.

DAVID GILBERT

LA POLÍTICA CONSTITUCIONAL DE LA MONARQUÍA

RESTAURADA EN MATERIA RELIGIOSA Y

EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1876

"Ninguna ciencia hará inviolable la propiedad y la familia... preconiéndose primero de la religión, y contentándose luego con una importante experiencia de Estado. Por eso es por lo que se ha detenido tanto a tratar de Dios y del Estado".

#### CANOVAS (1)

"Otro punto da fijarse e da evolvere è quello della "doppia prospettiva" nell'azione politica e nella vita statale. Vari grandi in cui può presentarsi la doppia prospettiva, dai più elementari ai più complessi, ma che possono ridursi teoricamente a due gradi fondamentali, corrispondenti alla doppia natura del Centauro machiavelliano, ferino ed umano, delle forze e del consenso, dell'autorità e dell'egemonia, -- della violenza e della civiltà, del momento individuale e di quello universale (della "Chiesa" e dello "Stato"), dell'agitazione e della propaganda, della tattica e della strategia, ecc".

#### GRANZI (2)

- (1) Il Discorso en el Ateneo, 1871. In Problemas Contemporáneos, I, pp. 432.
- (2) Nota sul Machiavelli, sulla politica e sullo Stato moderno, Sorino, 1966 (6a ed.), pp. 37.

Requiere así arriba la obra de "reconstrucción del Estado" comprendida por el régimen conservador de 1875, para ahora examinar en detalle la parte que corresponde en dicha obra a la política eclesiástica. Del sentido global que los autores de la Restauración atribuyen a la integración religión-Estado, hemos hablado en las páginas anteriores, con el fin de que puedan interpretarse ahora las diferentes disposiciones, adoptadas por los Gobiernos de 1875-1876 en los órdenes eclesiástico, educativo, familiar, corporativo y constitucional. De todos ellos nos ocupamos en las páginas que siguen.

I.



## I.- LAS PRINCIPALES DECLARACIONES OFICIALES

### CONTRA LA CONSTITUCIÓN ENLIGADA.-

La proclamación militar del Príncipe Alfonso y la constitución del Ministerio-Regencia el día 11 de diciembre de 1874 permitía ya suponer que el factor religioso ocuparía un lugar especial en las preocupaciones de la Restauración. Una serie de actos y declaraciones protocolarias sirvieron a entender que esperaba una nueva etapa en las relaciones entre la Iglesia y el nuevo régimen, inmediatamente dispuesto a corregir los efectos del programa revolucionario de 1868 sobre el estatuto tradicional de la Iglesia en España (1).

Así pues, antes de entrar en el examen detallado de la política restauradora que afecta a los aspectos económicos, ideológicos e institucionales de la Iglesia en España, hemos de señalar algunas de las declaraciones oficiales que, por parte eclesial y por parte del régimen, deben entenderse claramente que el factor religioso quedaba incorporado al contenido triunfante movimiento conservador, frente a la pasada etapa revolucionaria.

Por parte pontificia, el tono general de las citadas manifestaciones será de optimista expectativa. Por parte del nuevo Gobierno, se otorgará al factor religioso un destacado lugar entre sus manifestaciones programáticas, pero sin abandonar una cierta ambigüedad en cuanto a compromisos concretos. Así es de pronto de las respectivas y recíprocas reacciones a la noticia de la proclamación de Alfonso XIII.

Pocos días antes del pronunciamiento de Sagunto, - el Rey y el Príncipe Alfonso, su hijo, habían intercambiado felicitaciones de fin de año, que no por protocolarias, carecían de interés político dada la dignificación del Príncipe y la situación española (2). Así lo reconocía la prensa política al utilizar aquellas manifestaciones formales, con un acento político.

Mayor importancia tenía la satisfacción expresada por el Pontífice, en la recepción que, con ocasión del día de Año Nuevo se concedía al Cuerpo Diplomático. La referencia de esta ocurrencia pontificia al nuevo régimen consta detalladamente en el despacho que el representante de España ante la Santa Sede, Juan Alvarez de Lorenzana, envió al nuevo Ministro de Estado, Alejandro de Castro, el día 3 de enero (3). En conversación aparte, el Pontífice se interesa por los recientes hechos y,



instancias del Embajador, y con destino al Ministerio-Regencia, afirma: "Puede Ud. decir que luego a Dios por el establecimiento de la paz y por la pronta terminación de la guerra civil que aflige a esa Nación con guerra y digna de mejor suerte". Pero, a pesar de la insistencia del Embajador, tanto Pío IX como su Secretario de Estado, el cardenal Antonelli, ignoraron las violencias de aquel papa que desautorizaran al clero español, y debilitando así la causa del Pretendiente, aceleraran el fin de la guerra. La acción era, evidentemente, prematura para conseguir de la Santa Sede una mayor precisión.

Sin embargo, el Papa no ocultaba los gestos anglicios. La prensa da cuenta (4) del texto de un telegrama dirigido por Pío IX a la Reina Isabel con motivo de la exaltación al trono de su hijo Alfonso, por medio de su Secretario de Estado (5): "El Padre Santo envía desde el fondo de su corazón, su bendición apostólica a vuestra Majestad y augusta familia y se confía el honroso encargo de transmitir a V.M. y a sus Altezas Reales, la expresión de su gratitud por las felicitaciones que le dirigen con motivo de la Fiesta de la Epifanía. Recibiendo asimismo por otro telegrama de V.M. que el Rey se preparaba para dirigirse a España, Su Santidad os da las gracias por la noticia y envía su bendición a su -

querido hijo, rogando al "obispo" que le conceda toda suerte de prerrogativas en la oficial impresa que va a realizar". El texto aquí referido del telegrama "a cargo de Don Alfonso el título de Rey, a pesar de no haber sido reconocido diplomáticamente hasta unos meses más tarde.

Por su parte, el Gobierno hacía su primera declaración oficial en materia de política eclesiástica, mediante la "Circular dirigida por el Ministro de Gracia y Justicia, Francisco de Cárdenas, a los Prelados, obispos de la Jerarquía española, con fecha 8 de enero (6). En la circular se establece la interdependencia existente entre los Estados católicos y la Iglesia, y así "lo que para aquéllos es progreso sucesivo, para éstos no puede menos de ser feliz augurio de bienestar". Señala que, en el período revolucionario, la Iglesia, con la nación, ha sufrido penosas vicisitudes. Pero ahora "con el advenimiento al trono de un ilustre príncipe católico como sus predecesores, y decidido a reparar en cuanto sea posible los daños ocasionados, debe esperar días benéficos y de mayor ventura". En consecuencia, pues, del nuevo Gobierno no alcanza ya desde el principio, el restablecimiento íntegro de la situación pre-revolucionaria, ofreciendo la reparación de

los dadas "en cuanto sea posible". Figuran, entre las líneas de conducta que el Gobierno se fija, restablecer las relaciones con la Santa Sede, consultar a los prelates en las materias que correspondan y garantizar a éstos y a sus ministros "toda la protección que se les debe en una medida como la nuestra eminentemente católica". Termina el documento, expresando la esperanza de que el Gobierno gozará de "la eficaz cooperación" de los Prelados y "con el auxilio de los buenos católicos", confiando en que todo ello dará "días más dichosos para la Nación y época de más ventura para la Iglesia".

Al presentar el documento, el periódico ministerial "La Nación" no dejaba de señalar, a la vez, la situación "tan difícil y precaria" atravesada por el Episcopado en el período anterior, y esperaba que la política anunciada por el Gobierno sería acogida "con la entusiasmo y deferencia que su espíritu merece" (7).

La respuesta de los prelates a esta Real Cédula les da ocasión para felicitar al Soberano y exponer, en algunas casos, al Gobierno la petición de inmediatas reparaciones. Mientras hay quien "ruega al Ministerio-Legación haga presente a Su Majestad que nunca ha dejado de pedir a Dios que lo coloque en el Trono de

sus mayores" (8), cuyos Obispos subrayan la necesidad  
 de "unida estrecha que ha de reinar entre la potestad  
 espiritual y la temporal para inmenso provecho de la  
 Nación (9), para lo cual es necesario "reparar los ma-  
 les" (10) y "los daños causados por las injusticias y  
 excesos de los últimos tiempos" (11). Desde esta pers-  
 pectiva, el advenimiento de Alfonso XII "termina un pé-  
 rido histórico desastroso para la Iglesia y la Nación  
 ... (a) inaugura una nueva era de reparación, de orden,  
 de justicia, de protección a la fe y a la religión verda-  
 ra y de constante armonía entre la Iglesia y el Estado"  
 (12). Estas adhesiones colonizadoras al nuevo régimen  
 dieron ocasión para que la prensa gubernamental inten-  
 tara restar al catolicismo uno de los principales motivos  
 de su insurrección armada (13).

Aunque ni la postura vaticana ni la declaración  
 del Gobierno contenían alusión a cuestiones concretas  
 de base, como la del reconocimiento del nuevo régimen  
 o el restablecimiento de la unidad católica, respecti-  
 vamente, no por ello dejaba la opinión interesada de  
 hacer sus previsiones en cuanto a los acontecimientos  
 sucesivos.

Con fecha del día 9, remitió el Gobierno a to-  
 dos los Obispos del Reino una Real Cédula encargándoles  
 oraciones y plegarias, con motivo del advenimiento del  
 nuevo Monarca y en cumplimiento de una práctica habitual  
 (14).

Con el mismo objeto, se daba especial relieve a los comentarios de la prensa católica europea sobre los sucesos de España. El 12 de enero, L'Observatore Romano, considerado como órgano oficial de la Secretaría de Estado, "recomienda (15) resueltamente a Don Carlos, que — ponga término a la guerra civil, resumiendo el voto ardiente de la Santidad en favor de la pacificación de España". Para el correspondiente del Diario de Barcelona en Londres (16), esta actitud del órgano romano, preludia el reconocimiento oficial del régimen por la Santa Sede. Sin embargo, la prensa del obediencia pontificia no se muestra del todo acorde, puesto que, mientras L'Observatore "aplaude resueltamente el advenimiento de Alfonso XII., y envuelve en profundos testimonios de profundo respeto y empatía un consejo de que don Carlos debe — abandonar la lucha en España", otro de sus periódicos — «La Voce della Verità» — quiere aun luchar por don Carlos. Otro periódico católico, el Diario de Florencia, declara por su parte, "que espera con respeto la decisión — del Padre Santo" (17).

Mientras, la llegada del Rey a España, con su decapés barco en Valencia —el 11 de enero tras una corta escala en Barcelona— daba lugar a nuevas manifestaciones sobre el tema religioso. Para formar parte de la Comisión ofi-

cial de recepción, fue nombrado por el Gobierno el Cardenal Moreno, arzobispo de Valladolid, y Preboste que, por su mayor antigüedad, se cubre en calidad del representante del Episcopado (18). Pero, impedido por razones familiares de acudir a Valencia, fue el arzobispo de esta Diócesis, Cardenal Burriá, quien le acogió, pronunciando en nombre de la Comisión oficial el discurso de bienvenida (19). En su parlamento, el Cardenal saludó al Rey, como "protegido por la Divina Providencia". Le recuerda que sube "al trono católico de España; no sube al trono de la revolución; al trono de los Reyes Católicos y Fernandinos, que fue muy grande y esplendoroso sobre el pedestal de la religión". De cuando justicia y paz, España acogió al Monarca con "nombre de una Monarquía católica paternal y de un Rey que, con paz religiosa, le dirija por el camino de los adelantos morales y sociales". Por ello confía el Preboste en que "unidos todos con los dulces vínculos de la Iglesia católica, V.M. podrá reinar en paz y la España respirar con desahogo y vivir días honorables con la protección de Dios, y bajo el manto maternal de la gran patrona de los Españoles, María Santísima".

La respuesta del Rey, abreviada según el cronista por la emoción, es concisa, en tono que recuerda el significativo de 1.º de noviembre: "El deseo es conforme a --

vuestros votos : dar la paz, la justicia, la verdadera libertad a todos, absolutamente a todos los españoles, porque no voy a ser Rey de un partido, sino de España entera". Terminaba su discurso con la alusión religiosa de rigor : "Estoy seguro de que lo lograremos con el auxilio de Dios, por quien reinan los reyes y que tan visiblemente se protege, como también con el de su Santísima Madre, porque yo también he vivido seis años de su maternidad, no de mi madre natural, sino de España, madre común y verdadera de todos nosotros (20).

Al detenerse en la estación de Gadalajara de casi no lejos Madrid, Alfonso correspondió al parlamento del Obispo de Sigüenza, diciendo entre otras cosas : "soy Rey constitucional; pero considero, como el mejor título, el de católico, apostólico y romano" (21).

Ya en el orden diplomático, el Gobierno, en las cartas reales en que Alfonso XII anuncia a los gobiernos extranjeros su advenimiento al trono, se preocupa de dar especial relieve, sin específicos compromisos, al tema religioso. Por boca del nuevo Monarca, afirmaba en dichas cartas : "Queremos, con ayuda del Esopmiero, afirmar el orden y restablecer la paz de la nación, guardando el respeto debido a su fe religiosa, a sus libertades y privilegios (22). La fórmula empleada no se apartaba tampoco del Manifiesto de Santharot.

A la vez, el Gobierno es consciente de medidas necesarias para corregir las alteraciones sufridas por la actividad de la Iglesia durante el período revolucionario. Se dice ya en la prensa que las primeras han de afectar el presupuesto de obligaciones eclesiales y a la reforma de la instrucción pública (23), caso el necesario, en la consideración gubernamental, una particular prioridad sobre los demás. De su práctica realización nos ocupamos en las páginas que siguen.



II.

## II.- MEDIDAS DEL GOBIERNO EN MATERIA ECONÓMICA.-

La primera disposición del Gobierno publicada en la Gaceta en materia religiosa se refiere a un tema económico. Como el total cambio de situación política en España, tuvieron que pagar tributo al gran tema del patrimonio eclesialístico, la Restauración encargaba al mismo - aquella importancia que, desde los inicios de la operación desamortizadora, había adquirido para la sociedad española (24).

### Devolución de bienes incautados en el período revolucionario.-

Desde el punto de vista legal, la desamortización había prácticamente concluido con la ley general de Bienes de 1855 -de la que tenemos ya noticia- y con el Convenio de 1859, negociado por el Gobierno O'Donnell para rectificar en sentido más favorable a la Iglesia alguna de las consecuencias de la citada ley Bienes (25). Por el Convenio de 1859, los bienes devueltos a la Iglesia - en virtud del Concordato serían permutados por inscripciones intransferibles de la deuda consolidada del tres por ciento, exceptuando de esta permuta los edificios destinados al culto y los destinados al uso y habitación

del clero regular de ambos sexos, una de los consagra-  
dos en los arts. 31 y 32 del Concordato, a saber: huas-  
tos, jardines, palacios y otros edificios que en cual-  
quier lugar de la diócesis están destinados al uso y =  
apartamiento de los Obispos, así como las casas desti-  
nadas a la habitación de los párrocos, con sus huertos  
y campos anejos, conocidos bajo la denominación de Igle-  
sias, monjes y otros, los edificios de los Semin-  
rios conciliares con sus anejos, y las Bibliotecas y =  
casas de corrección e escuelas científicas.

La Revolución de 1858 corrigió el tolerante compor-  
tamiento de la época anterior con respecto a las propie-  
dades de las comunidades religiosas y se volvió  
a las disposiciones sancionadas en la ley de 29 de ju-  
lio de 1857, acerca de las órdenes religiosas. Las in-  
tentaciones que siguieron a estas medidas afectaron =  
también en algunas cosas a algunas de las propiedades =  
exceptadas de parate, por excesivo celo de las auto-  
ridades estatales o locales. Se peora de dichas propie-  
dades fueron afectadas a diversos servicios públicos;  
otras fueron desolidas para dar lugar a reformas urba-  
nísticas y sus consiguientes operaciones inmobiliarias.

Para corregir esta situación, dió el Ministerio-Regencia un Decreto que lleva la fecha del 9 de enero de 1875, ordenando la devolución de todos los bienes - exceptuados de permuta que, en virtud de disposiciones del período revolucionario, hubieran pasado a poder de las corporaciones públicas. Esta devolución no se hacía sin reservas, puesto que no se hacía referencia alguna a la posibilidad de indemnización por los inmuebles destruidos y, al mismo tiempo, tampoco eran devueltos a la Iglesia los bienes que se hallaban destinados a servicios públicos. Se disponía solamente la suspensión de la demolición de los edificios eclesiásticos, en el caso - de que estuvieran en curso de ejecución.

La prisa de que los días de cuenta de la inmediata aplicación de este Decreto en distintos lugares - del país (26). La importancia de estas devoluciones no puede ser considerada a falta de estudios globales. Sin embargo, alguna monografía de alcance local señala la existencia de "valiosas devoluciones", en virtud del cit. de precepto (27). Tampoco es fácil establecer por las - mismas razones de otra consecuencia de este Decreto de devolución. Nos referimos a la declaración de nulidad - de algunas de las enajenaciones de bienes eclesiásticos, realizadas a partir de la legislación revolucionaria y de cuya existencia tenemos noticia (28).

Como extensión de la anterior disposición, pero obedeciendo también a otras consideraciones, se dictó, con fecha de 21 de enero un Decreto del Ministerio de Fomento, ordenando la devolución a la Iglesia y demás organismos religiosos de todos los archivos, bibliotecas, gabinetes y demás objetos de ciencia, arte y literatura, incautados por el Estado en virtud del Decreto revolucionario de 1 de enero de 1863.

La disposición en cuestión —como decíamos— respondía, en su aparente insignificancia, a distintos motivos. De una parte, se integraba en el conjunto de medidas tendientes a devolver a la Iglesia en la situación jurídica patrimonial anterior a 1863. Y así lo justifican, en parte, el prefacio del decreto al decir que "el asunto (de la devolución) se halla en cierta medida prejuzgado, teniendo en consideración el decreto de 3 del actual,...., ordenando la devolución al clero de las propiedades exceptuadas de permuta..." (23). Consecuencia lógica del mismo es que se devuelva a las corporaciones eclesásticas "la riqueza artística y literaria adquirida por ellas en el transcurso de siglos". Pero a una restitución de propiedad, — en efecto, en este caso, la devolución del control administrativo de elementos básicos para la actividad cultural e investigadora, tales como bibliotecas, archivos y colecciones de arte, que, en su totalidad, formarían probablemente el conjunto de este tipo más importante del país.

Sabe todavía añadir una tercera motivación de orden estrictamente político a las de motivaciones de orden económico e ideológico. El decreto incautador de 1.º de enero de 1869, dictado por el entonces Ministro de Fomento, Luis Serrillo, dio lugar, en su aplicación, a graves sucesos incidentales que ponían en primer plano el conflicto político-religioso abierto entre el Gobierno revolucionario y la Iglesia. En efecto, el día 25 de enero de 1869, el Gobernador civil de Burgos fue asesinado en la Catedral, cuando se disponía a aplicar el Decreto de incautación. La noticia del asesinato dio lugar en Madrid a una importante manifestación, que, con gritos hostiles a la Iglesia, se dirigió a las dependencias de la Municipalidad, provocando desórdenes en la misma. El representante pontificio basó asilo en la Legación de Bélgica, y el Cuerpo Diplomático se vio obligado a intervenir en defensa de las comunidades de su estatuto. El episodio agravó por lo mismo la tensión ya considerable en las relaciones del Gobierno con la Santa Sede, que no llegó a la ruptura a causa de la voluntad del mismo Nuncio, don señor Franchi, de desear de permanecer en Madrid por evitar inoportuna una crisis total (30).

Tales antecedentes, otorgaban, por consiguiente, una alta carga simbólica a la revocación del Decreto de 1.º de enero de 1869. El Gobierno de la Restauración daba

con una satisfacción moral a las corporaciones eclesiásticas y manifestaba su voluntad de subrayar un contraste con la actitud del Gobierno de la Revolución. La parte dispositiva del Decreto reservaba al Gobierno la facultad de solicitar de la autoridad eclesiástica correspondiente la cesión de los objetos literarios o artísticos, cuyo interés excepcional aconsejara su depósito en condiciones especiales, temporales, y en la parte expeditiva, se expresaba la confianza de que la Iglesia "cuando se viera de las peticiones de igual género" consentiría - en ponerlas a disposición de los interesados.

A falta de valoraciones globales sobre el resultado de esta medida, es posible solamente aventurar que, dada la variedad de circunstancias que influyeron en la efectiva inestabilidad de estos bienes y la serie de contingencias políticas y sociales que se desarrollaron - en el período revolucionario, no sería fácil una reorganización efectiva de la totalidad de los pecados con anterioridad a 1953.

EL REEMPLAZAMIENTO DEL PRESUPUESTO DE  
OBLIGACIONES ECLESIASTICAS.

Con todo, ninguna de las medidas anteriores poseen la importancia del Real Decreto que, con fecha de 15 de enero, reestablece el presupuesto de obligaciones eclesíásticas. Con esta disposición las relaciones económicas entre la Iglesia y el Estado vuelven definitivamente al sistema arbitrado por el Gobierno de la Unión liberal y que habrá de perdurar, sin variaciones sustanciales, hasta la Segunda República.

El replazamiento del estatuto patrimonial de la Iglesia se había iniciado con el conocimiento de la operación desamortizadora. La vieja economía de la Iglesia basada en la propiedad territorial y en los impuestos directos eclesíásticos (alcabala y primicias) se había visto completamente trastornada, una vez iniciado con todas sus vicisitudes el proceso desamortizador decididamente iniciado por Mendizábal en el período 1808-1817 y reanudo y concluido por Euzkadi, con su Ley general de desamortización de 1839.

Como consecuencia de todo ello, el Estado se obliga desde entonces a subvenir a las necesidades económicas, ordenando la economía de sus individuos y



corporaciones sobre nuevas bases. Los Códigos constitucionales, que se suceden a partir del de 1837, recogen solemnemente en su articulado esta señalada "obligación del Estado" o "de la Nación", según significativas variantes de los textos (31).

Se arbitraron sucesivamente diversas medidas para cumplir aquella disposición constitucional (32). En una primera fase, la detección del culto y clero decenas todavía en algún tipo de gravamen, reliquia o transformación de los antiguos diezmos y primicias, trasladados ahora al Estado. Así lo establecen las leyes de 16 de julio de 1837, de 30 de junio y 21 de julio de 1838 y 16 de julio de 1840, con sus disposiciones complementarias. Durante la Regencia progresista, se abandonan ya los antiguos tributos como base de la detección y se crea una "Contribución general de culto y clero", para cumplir los derechos "de escuela y pie de altar" y a repartir entre los vecinos de la parroquia, mediante un reparto estipulado.

Sin embargo, es la renuncia acordada la que paralelamente a la negociación del Concordato pone las bases del sistema que habrá de tener mayor vigencia. La ley de 23 de febrero de 1847 cifra en 159 millones de reales la detección global debida. Se proveerá mediante las rentas

de los bienes eclesiásticos no vendidos, el producto de la enajenación de los bienes vendidos que debiera ingresar en el Tesoro durante aquel mismo año, el producto de la Bula de Santa Cruzada, y la directa aportación del Tesoro que completaría en lo necesario la cantidad prefijada. Se creaba una Junta Superior de dotación de Culto y Clero, de la que dependían Comisiones subalternas diócesanas, encargadas de proporcionar los datos y administrar los recursos respectivos (33).

La Ley de 20 de abril de 1849 cifraba el importe global de la dotación en 153 millones de reales. Debía provenir con el producto y rentas de los bienes devueltos al clero en virtud de la ley suspensiva de la desamortización de 3 de abril de 1849, con el producto de la Bula de la Santa Cruzada, con el producto de las encomiendas y Reentrugos vacantes de los Ordenes Militares, y, finalmente, con la supresión sobre la propiedad rústica y urbana y riqueza pecuaria, o rebajar de las respectivas contribuciones. Este mismo capítulo proporcionaría 119 millones de reales sobre los 121 establecidos. Suprimidos los organismos anteriormente existentes, se creaba un administrador general diocesano, así como una Dirección de Contabilidad de Culto y Clero, más tarde subsumida por la Organización general de Pagos del Ministerio de Hacienda (34).

El período progresista de 1854-1856 interrumpiría la vigencia de las disposiciones anteriores. Sancionada la desamortización, un Real Decreto, con fecha 3 de octubre de 1855, ordenaba el pago directo y mensual de la correspondiente dotación por la Tesorería de Hacienda. Los obispos debían nombrar en cada diócesis un habilitado que los representara.

Cerrado el período progresista, fue necesario restablecer la situación a lo estipulado en el Concordato de 1801. A tal fin, se abrieron negociaciones con la Santa Sede, que resultaron en el Convenio firmado entre ambas potestades en 1859 y aprobado como Ley el 4 de abril de 1860. Se culminaba definitivamente la desamortización, mientras la Iglesia, sumando las operaciones anteriores, volvía reconocida su derecho de poseser y de adquirir, además de recibir en concepto de renta por los bienes no vendidos títulos de la Deuda consolidada del 3 por ciento. En cuanto a la dotación anual de culto y clero, quedaba señalada como recursos el producto de la Deuda consolidada obtenida de la venta de los bienes devueltos y la renta de la Casa de la Santa Cruzada, mientras que el Tesoro se obligaba a completar, mediante el pago de anualidades, lo que faltara para cubrir el importe total estipulado. No se computaban, en cambio, « efectos de esta dotación, los bienes devueltos y cretos de per

esta según los artículos 11 y 13 del Concordato, así como los bienes adquiridos posteriormente por la Iglesia y sus corporaciones en virtud de su derecho nuevamente reconocido.

A pesar de la suspensión del pago de intereses de la deuda (35), el sistema precedido siguió en vigor, hasta que la Revolución de 1858, puso en cuestión la situación general de la Iglesia en el conjunto socio-político del país. En el debate sobre el proyecto constitucional, que conservaba en su artículo 11 la obligación de mantener el culto y sus ministros, se presentaron ya entonces —que no prosperaron— sobre la necesidad de modificar o transformar tal obligación.

En consecuencia, el presupuesto para 1870-1871 incluía la cobro de culto y clero, por un total de más de 41 millones de pesetas, y de acuerdo por lo general con el sistema tradicional (36), con una variación importante en cuanto a la supresión de la subvención a los Religiosos. Sin embargo, la aplicación al clero de la ley de 15 de diciembre de 1869, que privaba de sus deberes a los Religiosos que no hubieran jurado la nueva Constitución, dejó en práctica inoperante la ejecución de aquella medida, salvo para diócesis o sectores aislados de la Iglesia.

En esta situación, y de acuerdo con la política radical de Luis Herrillo, se abordó con ánimo renovador el problema de la dotación eclesial. Dos propuestas presentadas a las Cortes en ese sentido, sin que llegaran a ser promulgadas, apuntaban a un mismo objetivo: - traspasar las obligaciones de culto y clero que figuraban en los presupuestos generales del Estado a especiales presupuestos diocesanos y parroquiales, bajo la responsabilidad de las corporaciones municipales, disponiendo que los recursos para cubrirlos serían, no sólo los provenientes de los títulos de la deuda inscritos en favor de los respectivos cultos eclesiales, sino los recaudados a base de impuestos especiales sobre los fines o circunstancias de los respectivos denominaciones (37).

Para la Iglesia, estas soluciones suponían de un lado y grave inconveniente: la inseguridad económica que se derivaba de la tradicional inestabilidad y fragilidad política y fiscal de la administración local española, en cuyas manos quedaba, según el proyecto, la obligación constitucional de mantener el culto y sus ministros.

La República, al decretar la separación de la Iglesia y el Estado, sanjaba radicalmente la cuestión. En su proyecto de Constitución federal quedaba "prohibi

de a la Nación o al Estado Federal, a los Estados regionales y a los Municipios subvencionar directa ni indirectamente ningún culto" (artículo 36). El proyecto de ley de 14 de agosto de 1873 sobre separación de la Iglesia y del Estado, concedía a la Iglesia el régimen común y le reconocía por tanto el derecho de propiedad y de adquirir. También se reconocían las pensiones de los religiosos de clausura, con cargo al Estado, pero todo lo referente a otras disposiciones económicas quedaba para ulterior legislación, de acuerdo con las prerrogativas constitucionales y tras negociación con los afectados.

Cerrado el parlamento republicano, la interinidad de 1874 se ocupó del tema, en gesto de aproximación a la opinión eclesialista y conservadora. Fijó en su presupuesto una disposición que, a la vez que restablecía algunas de las partidas del presupuesto de obligaciones eclesiales, se comprometía a cumplir hasta lo dispuesto en el Convenio adicional de 1853, tras unas eventuales negociaciones con la Santa Sede (38). Pero la rotunda del Gobierno peninsular, recién a tratar con una situación política de precaria estabilidad, dejó sin efecto las intenciones republicanas del Gobierno Serrano-Dagoberto.

Con estos precedentes, el Ministerio-Regencia de Cánovas se apresuró a dictar el Real Decreto de 13 de

enero, una de las primeras en la primera disposición firmada de la propia mano del nuevo Monarca, recién llegado a Madrid, y, el 4 de enero se daba como primera medida del régimen restaurador el restablecimiento del presupuesto de obligaciones consolidadas, asunto tratado en el Consejo de Ministros del día 11 (39) con proyección efectiva en el citado Decreto.

Con la misma fecha, se publicó otro Real Decreto del Ministerio de Hacienda, orientando el pago de los intereses de la deuda exterior, de acuerdo con los convenios establecidos con los acreedores extranjeros. Ambas disposiciones son presentadas, en sus respectivas partes expositivas, como efecto de una trascendental voluntad del nuevo régimen, decidida a manifestar la fidelidad del Estado en el cumplimiento de todas las obligaciones contraídas en nombre de la Nación, devolviendo al país el crédito perdido tras los años de perturbaciones revolucionarias ahora concluidas.

Entre aquellas obligaciones, "el Gobierno de V. M. ha debido hacerse cargo en primer lugar de la situación anómala en que se halla el pago de las asignaciones del culto y del clero, sagradas por muchos títulos, y que deben por lo mismo ser puntualmente satisfechas, acorde a tan respetable clase del abandono y miseria en que

se encuentra" (40). Aunque reconocía el precedente del Gobierno Interior en su intención de arreglar tal situación, ponía en contraste la actitud de aquí que lo condicionaba a una negociación con la Santa Sede con la disposición del nuevo régimen, que por propia iniciativa, se presentaba a cumplir con tal deber.

Resentido que tales exigencias "no eran la retribución de una función administrativa, sino compensación de antiguos derechos y propiedades, que la Iglesia había cedido al Estado en interés del bien general y público", este Decreto seguía la interpretación más rotunda favorable a la Iglesia, que hacía de aquellas obligaciones una indemnización por la desamortización.

En su parte dispositiva, el Decreto determinaba cumplir el crédito fijado en el presupuesto de 1874-1875 para las obligaciones eclesásticas hasta lo consignado en el presupuesto de 1870-1871, límites de los regu-lados conforme a las normas estipuladas entre España y la Santa Sede. Esta aplicación se entendía solamente en la parte proporcional necesaria para satisfacer las obligaciones a devengar desde el 1.º de enero del corriente año de 1873, que lo serían con la misma distribución del referido presupuesto de 1870-1871 (41).



Muy importante era también la provisión de una liquidación de los créditos que resultaran a favor del - alero por obligaciones de los presupuestos anteriores y al ejercicio corriente detengidas y no satisfechas - por el Tesoro, con el fin de que una vez determinado - el importe, se estableciera la forma en que hubiera de ser satisfecho (42).

Lo estipulado en este Decreto, era completado - por otro, con fecha 22 de enero, aplicando todavía el presupuesto de obligaciones - obligaciones correspondien- te al segundo semestre del año económico en curso. Es- ta aplicación era justificada por el hecho de que en - el presupuesto base de 1870-71 habían dejado de con- prenderse "algunas de las obligaciones concordadas con la Santa Sede". De la comparación de ambos presupe- tos, se deduce cuáles eran las citadas partidas, entre las que destacan por su especial significación y valg- un las correspondientes a Seminarios y Bibliotecas, - así como las referentes a los institutos de S. Vicente de Paul, de S. Felipe Neri y de los Escuelas. La par- ticular atención a estos asuntos señala la futura con- sideración que de los mismos ha de hacer la política re- ligiosa de la Restauración.

La ejecución de tales medidas, aunque supeditada a las condiciones del Tesoro en plena guerra civil, fue lo bastante rápida como para que el líder obrero publicara ya la "Gaceta de Madrid" un Real Decreto ordenando el pago al alero de la mensualidad de enero (43). Con todo, los efectos económicos de la guerra, no dejaron de afectar también a este esfuerzo del Gobierno que se vio obligado —no sin recibir las protestas de los interesados— a pedir del alero, cosa de las demás clases pasivas, que aceptara el descuento de una cuarta parte de sus haberes, con el fin de aliviar la presión sobre el Tesoro (44).

#### Conclusión.

La Iglesia fue buscando, durante este período, — la consolidación de su difícil situación económica. En este sentido, hay que entender la petición del Rector Sisoni al Gobierno para que los atraque debidos al diezmo se pagaran en dinero y no en papel del Estado (45). Asimismo, por ley de 21 de julio de 1875, se dispuso — que en lo sucesivo los bienes donados o asignados se pagaran en metálico, apuntando a la mejor y más flexible reconstrucción de un patrimonio económico.

El Gobierno conservador atenderá, en lo posible, esta pretensión. Un doble tipo de consideraciones le guían en esta política. De una parte, una valoración intelectual de la situación española; de otra, la conciencia de que la función eclesial tiene una importante repercusión social. En cuanto a la primera, es afán del régimen de la Restauración provocar en lo posible una disminución del apoyo eclesial a la causa del carlismo, que se le enfrenta todavía en el campo de batalla. Para disminuir el descontento clerical por la conducta revolucionaria, se repara en atender a sus necesidades económicas, cuya gravedad en estos últimos años parece ser considerable. Para obtener el apoyo del Vaticano y de la Jerarquía española, está dispuesto a seguir una clara política de compensaciones, pagando que sabe que su consolidación interior, sobre la base de un reforzamiento de las fuerzas conservadoras, no puede prescindir del elemento católico. La expectativa del Gobierno se concreta en una desautorización pública, por parte de la Santa Sede, de la conducta del clero afecto al carlismo. Desde la consecución de este acto pontificio se encaminan sus esfuerzos, al recordar los contactos diplomáticos con el Gobierno pontificio, tal como se verá en otro lugar de este trabajo. Y para facilitar las buenas disposiciones vaticanas considera de suma importancia satisfacer sus obligaciones económicas para con la Iglesia.

La segunda razón de esta rápida reapreciación de las relaciones constitucionales político-religiosas estriba en la concepción que, de la función social de la religión, posee el pensamiento conservador. El propio Cánovas, en el debate parlamentario sobre la Internacional, había -- atacando la opinión de algún celebre economista que situaba "entre los gastos inútiles que hace el Estado, el del clero, porque se satisface por servicio que él llama "quidáricos" (46). Para el líder conservador, estos servicios clericales no tenían nada de quidáricos, ya que ofrecían las armas ideológicas de las que carecía la economía oficial para defenderse de sus contrarrevolucionarios socialistas. Tales armas eran, justamente, la predicación religiosa -- de una vida distinta de la presente, en la que Dios está siempre en misericordia, "Porque ... si no hubiera más vida que ésta; si no hubiera Dios... yo no sé que tendríamos que decir al socialismo; yo no sé con qué razón un hombre que vive en esta vida transitoria le diría a otro hombre a quien también ha de tragar la tierra; -- "Sufrir y pecar, y luchar y morir" (47).

A la Iglesia correspondía, pues, proporcionar un fundamento religioso a las normas morales exigidas por -- el orden económico vigente. Y, en el desempeño de estas funciones había de recibir del Estado una sustancial asignación material.

Así pues, no operaba entre estas consideraciones el tradicional argumento referido de la obligación de indemnizar a la Iglesia por las consecuencias de la desamortización, que, por lo demás, constituía una oscura aproximación al reconocimiento real de la misma. Sabido por todos y recordado por muchos que la desamortización eclesiástica había beneficiado casi exclusivamente a las clases socialmente dominantes, su reparación recaía en cambio sobre todo el país, una vez aceptado en la práctica el principio de contribuir a las obligaciones eclesiásticas mediante los recursos generales del Estado, acumulados en virtud de un sistema fiscal regresivo. La indemnización por la operación desamortizadora corría a cargo, en definitiva, de los menos beneficiados por ella.

Así lo decía claramente, un comentarista conservador al congratularse del restablecimiento del presupuesto eclesiástico, considerando este hecho como "acto de indigne justicia, pues la Iglesia percibe ... los sueldos que antes le facilitaba el Estado, no como sueldo, sino como mínima compensación de sus cuantiosas hijas que forman hoy la parte principal de la cadena riqueza, y con los cuales se han erigido tantas fortunas, desde las pingües a las más modestas" (43).

Este contrallectorio, para el caso de renovación, servirá desde ahora para estabilizar la situación económica de la Iglesia. Reimplantado el sistema de dotación de culto y clero acordado en 1939, la Iglesia podrá, además, reconstruir un nuevo patrimonio, que sin recurrir al pedaleo con la quetura del antiguo Régimen, le permitirá perseguir, con una considerable solidez material, los objetivos que le son asignados eclesialmente. Sólo la República de 1931 podría en crisis esta situación.

(2) En esta actitud, el Gobierno de la Restauración continuó la política de aproximación a la Iglesia, sostenida por el Gobierno del general Serrano, durante el período de la interinidad de 1874, y anunciada ya en el manifiesto inaugural de 8 de enero de 1874: "Nunca más deben receler los buenos católicos y los hombres sinceramente religiosos. Ya ha cesado por dicha la corriente que en otros siglos pudo llevarlos al protestantismo, y es fácil augurar que la libertad de cultos no ha de romper entre nosotros la unidad católica en las conciencias, antes ha de afirmarla y consolidarla, fundiéndola en una espontánea concordancia en la fe, y no en la comprensión tiránica y en la violencia. El Estado, pues, no puede desatender ni ofender a la Iglesia, desatendiéndola y ofendiéndola así las ordenanzas de la inmensa mayoría de los españoles, y poniéndose en abierta lucha con una de las fuerzas más poderosas, permanentes y organizadas que encierra la sociedad en su seno. Si algunos españoles lo contrario, será con el fin de conducir a los incautos e ignorantes, y de conducir o conducir bajo culto de religión en sed de novedades y trastorno, y en odio a la civilización, a la libertad y al progreso. Contra los que propaguen estas ideas, subvirtiendo el orden y retardando el restablecimiento de la paz y de la libertad, será el Gobierno severísimo...". Véase también, para comprender el sentido del movimiento antirrepublicano de enero de 1874 y su directa correspondencia con la orientación conservadora de la Restauración, este otro párrafo del citado manifiesto: "No consiste la democracia en destruir nivelando la jerarquía social, medida de la invencible naturaleza de las cosas; consiste ella en la igualdad de los derechos políticos; en la destrucción de todo privilegio que impida elevarse en sus méritos jerárquicos a quien lo merece y honra durante la vida. Ni consiste tampoco la democracia

en negar a quien ilustra a su Patria con sus virtudes y honores el derecho de transmitir a sus hijos algo más personal, íntimo y propio que la hacienda y el reflejo de su gloria y el accidente de su nombre. La nobleza y las dignas sociedades no deben, pues, revelar de la democracia..." Vid texto in *SANX DE VALÈNCIA*, o.c., pp. 147-151.

- (2) In Diario de Barcelona, 5.1.1875, cit. a Le Monde, de París (4.1.1875).
- (3) Despacho del Embajador al Ministro de Estado, 5 enero 1875, *ibid.*
- (4) Diario de Barcelona, 13.1.1875.
- (5) In Diario de Barcelona, tomado de la Constitución de París, 9.1.1875. In Diario de Barcelona de 13.1.1875.
- (6) Texto in Colección de Decretos, 1875, pp.4. -- También in Diario de Barcelona, 9.1.1875.
- (7) *La Espea*, 7.1.1875, in Diario de Barcelona de 9.1.1875.
- (8) Vicario capitular de Almería, Gaceta de Madrid, 20.1.1875.
- (9) Obispo de Oristano, Gaceta de Madrid, 19.1.1875.
- (10) Arzobispo de Valencia, Gaceta de Madrid de 9 de enero.
- (11) Arzobispo de Boragosa, Gaceta de Madrid, 11 de enero.
- (12) Obispo de Guanoa, arzobispo preconizado de Santiago, *ibid.*



- (13) Cfr. Diario de Barcelona, 11.1.1875, in Correspondencia de Madrid, firmada por E., del 11 de enero: "Los contestacionistas que se van recibiendo de los proletores a la circular que les dirigió el señor ministro de Gracia y Justicia en armonía con las palabras y con los actos del Pontífice, quitan a la guerra fratricida que nos aqueja todo pretexto religioso. El gobierno ha expuesto ya a dar satisfacción a los sentimientos católicos de los españoles y lo hará cumplido el deber". Cfr. asimismo el Diario de Barcelona, 2.1.1875, Gracia de Madrid, firmada por E.
- (14) Cfr. texto in Colección de Decretos, 1875, pp. 32.
- (15) Según la Correspondencia de España, de 23 de enero de 1875; Diario de Barcelona, 20.1.1875.
- (16) Diario de Barcelona, 21.1.1875.
- (17) Del correspondiente del Diario de Barcelona en Londres, Diario de Barcelona de 26.1.1875.
- (18) Cfr. Diario de Barcelona 9.1.1875.
- (19) Cfr. texto in Diario de Barcelona 19.1.1875.
- (20) Ibid.
- (21) Diario de Barcelona, 21.1.1875.
- (22) Carta fechada el 15 de enero de 1875. Vid. texto in Diario de Barcelona, de 20 de febrero de 1875.
- (23) Cfr. Diario de Barcelona, 13 de enero de 1875, - cuyo correspondiente en Madrid de estos temas como objeto de debate en el Consejo de Ministros del día 11.

- (24) Vid. FRANCO ALONSO, o.c., pp. 17 y ss., 37 y ss., el referente al punto crucial de las negociaciones preliminares al Concordato de 1891.
- (25) Vid. FRANCO VALIENTE, o.c., pp. 103 y ss. También FRANCO, Relaciones..., o.c., pp. 187 y ss. En cargo a los aspectos eclesiales del Concordato de 1891, cfr. FRANCO ALONSO, o.c., pp. 112-126.
- (26) Cfr. por ejemplo, las referencias que aparecen en el Diario de Barcelona, dando noticia de haberse procedido a la devolución de dichos bienes en la misma ciudad y en otros lugares del país. Así, por ejemplo, el Diario de 20 de enero de 1875 da cuenta de la devolución a la Iglesia del Oratorio de San Felipe Neri, de Barcelona, que el Presidente de la República Figueras cedió al Ateneo de la Clase Obrera y fue, luego, sede de la internacional de dicha ciudad. Otras noticias referentes al mismo tema para Sevilla (14 de enero), Saragosa (27 de enero), Barcelona (28 de enero), etc.
- (27) Vid. la obra de USTIZ, para Navarra, pp. 554-555, donde da cuenta de las devoluciones realizadas en aquella región entre 1876 y 1878.
- (28) Así, por ejemplo, el Diario de Barcelona, de 9 de junio de 1875, señala que ha sido declarada nula la venta del convento de Monjas Minimas de Sarriena y se ha dado orden de que sea devuelto a la comunidad. Igualmente, se da cuenta de la nulificación de la venta de las casas adonde se el Seminario de la misma ciudad, etc. Vid. también del Diario de Barcelona, 1877, pp. 93-91, 96, etc.
- (29) Cfr. texto in Diario de Barcelona, 22.1.1875.
- (30) Cfr. p.ej. FRANCO, o.c., pp. 242-245.

- (31) Cfr. Constitución de 1837, art. 11; Constitución de 1845, art. 11; Constitución no promulgada de 1850, art. 14; Constitución de 1869, art. 21.
- (32) Para los antecedentes históricos seguidos el buen desarrollo del tema que se halla en BROWN, O.C., opus. 179196.
- (33) Cfr. sobre este punto, VIVES ALBAÑA, O.C., pp. - 111-112.
- (34) Ibid. pp. 207-209.
- (35) Cfr. VIVES VALINOSO, O.C., pp. 112-113.
- (36) Vid. la Ley fijando el presupuesto de gastos para 1870 a 1871, de 19 de mayo de 1870, Colección de - Decretos, primer tomo de 1870, pp. 673 y ss. El presupuesto de obligaciones consolidadas para el año de 1862 ascendía a algo más de 176 millones y medio de reales.
- (37) El primer proyecto de ley lleva fecha de 22 de - marzo de 1870, y regulaba todas las aspectos de - las relaciones Iglesia-Estado. El segundo fue propuesto a las Cortes por dos veces, según BROWN de 1 de octubre de 1871 y 21 de setiembre de 1872, y se limitaba a fijar el presupuesto de obligaciones consolidadas.
- (38) Vid. Decreto de 26 de junio de 1874.
- (39) Diario de Barcelona del 6 y 13 de junio de 1874.
- (40) Cfr. prefacio del citado B.R. de 15 de enero de 1875.
- (41) Ibid. art. 1°. De este modo el importe total de la dotación pasaba de los 3.201.024,46 pesetas previstas para 1874-1875 a los 41.641.674 pesetas fijados en el presupuesto de 1870-1871.

- (42) *Id.* *Id.* cit. art. 3º.
- (43) Vid. Diario de Barcelona, 13 de febrero. La ley es pública cada vez que se abre el pago de la respectiva mensualidad. Para completar este cuadro, hemos de citar el Real Decreto de 13 de octubre de 1879, que dictaba reglas para llevar a cumplimiento lo prescrito en el Convenio de 1859 sobre imputación del producto de la hula de Granada a los gastos del culto.
- (44) Vid. Diario de Barcelona 11 de agosto de 1876.
- (45) Diario de Barcelona, 3.6.1879.
- (46) Vid. Problemas Contemporáneos, I, pp. 197-198.
- (47) *Ibid.*
- (48) Diario de Barcelona, 13.1.1876, Correspondencia particular de Madrid, firmada por E.

III.

### III. MEDIDAS DEL GOBIERNO EN MATERIA DE INSTRUCCION PUBLICA.

La amplitud y la importancia del sistema educativo, como conformador y transmisor de la ideología dominante, nos lleva a examinar la política educativa del período inicial de la Restauración en cuanto afecta de manera sustantiva a la política religiosa del momento. Debemos consignar, primero, un estado de la cuestión que, de modo sucinto, dé las líneas principales del problema, y nos refiera a la vez sus antecedentes históricos a lo largo del siglo XIX, para detenernos especialmente en el período revolucionario 1868-1874. Finalmente, y en su caso en las anotaciones previas, podremos abordar la política educativa de los primeros Gabinetes presididos por Cánovas.

#### LA INSTRUCCION PUBLICA EN EL SIGLO XIX.

##### LAS LINEAS DE UN DEBATE.

##### PLANTAMIENTO GENERAL.

La crisis del antiguo Régimen y el nacimiento de un Estado liberal inspirado en las necesidades de un nuevo grupo social trajo consigo la desaparición del sistema educativo heredado de la Edad Media, que atribuía a

la Iglesia un monopolio institucional en la instrucción pública. La secularización de la ciencia, iniciada en el Renacimiento, impulsó progresivamente, a través de graves y frecuentes conflictos, la secularización de la instituciones educativas, cada vez más desligadas —en la medida correspondiente al grado de desarrollo de sus respectivas sociedades— del control eclesiástico (1).

En España, correspondió también a la Constitución de 1812 fijar programáticamente las líneas básicas de aquel proceso, no sin relación con las medidas que el dogma borbónico había dictado en sentido opuesto bajo la inspiración de su carácter "ilustrado".

El Título IX de la Constitución de 1812 trató de "de la Instrucción Pública" y, en capítulo único que comprendía seis artículos, señalaba la competencia exclusiva de las Cortes en dicha materia (art. 370), atribuyendo a una nueva "Dirección General de Estudios" la ejecución e inspección de lo establecido por aquellas (art. 369). — decretaba asimismo el establecimiento de escuelas primarias en todos los pueblos de la Monarquía (art. 366) y se ocupaba del futuro arreglo de las Universidades y otros centros de instrucción (art. 367). Fijaba igualmente la uniformidad de un "plan general de estudios" para todo el reino (art. 365) y reconocía solemnemente la libertad de imprenta para las ideas políticas, que no estarían sujetas a censura preliminar alguna (art. 371).

Véase Informe Poch Quintana a las Cortes en 1813. SIMENET (A.)  
 CCato III, pp. 295-300. Resumen programa

Todas estas medidas concordaban plenamente con el proceso ya citado que, por un igual, afectaba a los países europeos en transformación. Sin embargo, un elemento sustancial caracterizaba a lo establecido en los puntos anteriores. Secretada por las Cortes la unidad católica que las leyes debían proteger, con prohibición de ejercer cualquier otro culto (art. 12), la instrucción pública debía ajustarse a la ortodoxia católica. La libertad de imprenta no se extendía a los escritos religiosos, puesto que las Cortes, al suprimir la Inquisición (2), reservaba a los Ordinarios el derecho de censura sobre aquéllas. La instrucción primaria incluía la enseñanza obligatoria del catecismo de la religión católica (art. 365). En términos aproximados, se fijaba en Cádiz un sistema de enseñanza, a la vez estatal y confesional. Elucidado arduamente, pero sin alteraciones sustanciales, este doble carácter seguirá regiendo al sistema educativo español hasta que la Revolución de 1868 intenta replantarlo sobre nuevas bases. La Restauración recogerá aquí -como es dable desprender de lo que hasta ahora se ha dicho de ella- algunos de los elementos revolucionarios para insertarlos en una vuelta al sistema anterior.

Podemos entender desde aquí por qué cuestión religiosa y problema de la organización de la enseñanza se encontrarán vinculados y se hará disponible tratar de uno de ellos sin referirse al otro. La razón de tal vinculación -



-manifestada en los textos legales- surge de la especial configuración del régimen liberal español en la primera mitad de siglo. Decidido a controlar la enseñanza como sistema reproductor y difusor de la ideología dominante, el Estado se arroja una competencia hasta entonces encomendada a la Iglesia. Sin embargo, la debilidad constitutiva del liberalismo español le incapacita para recoger por sí solo una justificación doctrinal totalmente laica, impidiéndole prescindir del elemento religioso, en su cobertura ideológica (3). Por lo mismo, el liberalismo burgués español, débil en su estructura institucional y en su textura ideológica, deberá concertar a la Iglesia un papel que el liberalismo de otros países europeos occidentales le había arrebatado de manera más eficiente.

De este modo, estatulizado tendencialmente en su organización y confesional en su contenido, el sistema de enseñanza en la España de la primera mitad del siglo XIX será permanentemente discutido, a partir de conflictos concretos que se inscriben sobre dos grandes líneas. La primera línea de debate afecta al grado y extensión de la estatulización de la enseñanza; la segunda, - se refiere al ámbito y verificación de su confesionalidad.

En este debate permanente del siglo XIX español que tiene como objeto la articulación del sistema educativo entre los aparatos del Estado, las dos líneas citadas son como una cadena de cuestiones concretas que, se-

gún las épocas, se sitúan en primer plano. La primera se expresa en el gran tema de la libertad de enseñanza, entendida como delimitación del ámbito de la enseñanza estatal. El reconocimiento de un sector de enseñanza libre o no estatal, su justificación y su configuración ocupan lugar importante en las polémicas que tocan a aspectos concretos tales como la exclusividad estatal en la creación de grados académicos, la titularidad del derecho a enseñar, las condiciones para su ejercicio, el derecho de las órdenes y congregaciones religiosas en este terreno y su regulación, la titulación del profesorado libre, la inspección estatal de las condiciones de su ejercicio, el control estatal sobre su rendimiento mediante exámenes, etc. La Iglesia es, aquí, personaje principalísimo en cuanto es ella la principal y más poderosa beneficiaria del reconocimiento de un ámbito no estatal en el aparato educativo.

La segunda línea de debate, que afecta al ámbito y verificación del contenido de la enseñanza, se expresará básicamente en el tema de la "libertad de cátedra" o -en otras formulaciones- "libertad de ciencia". La exigencia de una ortodoxia religiosa y política estará en el centro de una serie de cuestiones tales como el control en el reclutamiento del profesorado estatal, la supervisión de programas y textos, la autonomía universitaria, la instrucción religiosa obligatoria en los centros esta-

tales, la inspección científica y su participación en los organismos de la instrucción pública estatal, etc. - También aquí, como puede verse, corresponde a la Iglesia una actuación destacada, en cuanto definidora de la ortodoxia doctrinal y, frecuentemente, en cuanto celadora - directa o indirecta - de la misma.

Estas discrepancias se entrecruzan constantemente y engendran tres posiciones principales: la actitud de - la Iglesia y de los católicos militantes como sus partícipes, la actitud del liberalismo radical en sus distintas versiones y, como término medio, la actitud vacilante, ecléctica y oportunista de los partidos "liberal-conservadores". Esta tercera línea se impone generalmente a lo largo del período, porque es la que mejor refleja las necesidades del bloque dominante tradicional, cuyo liberalismo mitigado lo enfrenta por una parte con la Iglesia, mientras, por otra, le hace recurrir a ella en momentos de auxilio ideológico. No posee esta línea la coherencia lógica de las otras dos, sucesivamente en sus rigurosos postulados, ya de confesionalidad total en la organización y el contenido, ya de laicidad absoluta. Pero - posee, en cambio, la eficaz coherencia de su armonía con los deseos del poder, tanto en la expresión política del moderantismo, como en la de la "Unión Liberal", y, más tarde, en el canovismo.

La sucesión de textos legales reguladores de la instrucción pública, su aplicación en la realidad y los conflictos que suscita nos descubren — a lo largo del período presentado — la polémica entre aquellas tres posiciones políticas, tal como veremos a continuación, en un breve recorrido histórico, que nos permitirá sentir con mayor provecho la política educativa entre la historia.

#### LA INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y LA NORMATIVA DE 1845-1857.

Al Gobierno moderado del general Narváez corresponde la primera medida importante sobre instrucción pública. Promulgada la Constitución el 23 de mayo de 1845, la situación moderada se enfrenta con problemas pendientes, entre los cuales figura como capital para un gobierno conservador el arreglo de las cuestiones eclesiales. A tal fin, se inician conversaciones con la Santa Sede que culminarían, tras un primer intento frustrado, — en el Concordato de 1851. También corresponde a este momento la aprobación de la Ley de detección del culto y clero, tal como vimos anteriormente (4).

El Real Decreto de 17 de setiembre de 1845, que lleva la firma del Ministro de Gobernación, Alejandro Pi del, es obra, en sus líneas generales, del futuro Director General de Instrucción Pública, Antonio Gil de Alzate, que le dio su nombre. El Decreto aborda las cuestiones

centrales de la enseñanza, en la línea centralizadora y uniforme que exige la conversión de la enseñanza en materia de Estado. Privando a los centros de autonomía en su gobierno y en su economía —una vez reunidos los antiguos patrimonios de los mismos—, y señalando el carácter de catolicidad que debe caracterizar el contenido de la instrucción, esta disposición —con el Reglamento correspondiente de 11 de agosto de 1847— establece los elementos esenciales del sistema educativo español.

Firmando el Concordato de 1851, que reconocía en sus arts. 2º y 3º (3) el derecho de la Iglesia al control de la ortodoxia religiosa en los centros de enseñanza, se hace necesario regular el ejercicio de esta atribución concordataria, para lo cual se dicta el R.D. de 21 de mayo de 1852. También como consecuencia de disposiciones concordatarias, se traspasa a los Ordinarios Diocesanos —la enseñanza de la Teología y del Derecho Canónico, facultando a los centros eclesiales para otorgar los títulos correspondientes. Tal medida obedecía a precisiones de carácter católico-conservador, que reclamaban la restauración del control estatal de la formación teológica y canónica, esencialmente el control estricto de la Iglesia. La trascendencia de esta medida en la futura preparación de los clérigos y en el mismo desarrollo de las disciplinas eclesiales sería gravísima, al señalar a unas y otras del clima científico general, lejos del espíritu que para los mismos

hubiera significado el contraste y aun la crítica recibida en el mundo universitario, al estilo de lo conocido en los países centroeuropeos. El aislamiento de la Iglesia española, no sólo con respecto al ambiente intelectual de su tiempo, sino incluso con referencia a la Iglesia europea en general, puede ser debido, en gran parte, a esta orientación de los estudios eclesiológicos.

En 1857, otra vez un Gobierno moderado de Narvaes se enfrenta, por obra de Claudio Moyano, un ministro de Fomento, con el tema de la enseñanza. Se trata, en realidad, de articular en una sola ley de bases una serie de medidas y decretos que, a pesar de la exigencia constitucional, no han sido sometidos a la discusión parlamentaria. La llamada Ley de Instrucción Pública, de 9 de octubre de 1857, llamada Ley Moyano, es el texto fundamental para la historia de la legislación educativa de la España moderna. En ella se fijan, de manera global, las normas orientadoras del sistema de la instrucción pública, en el sentido apuntado ya más arriba. Sin introducir, por lo mismo, grandes novedades, adopta el camino medio entre las pretensiones del escolasticismo exclusivista y las protestas del liberalismo radical. Podrá afirmarse que se trata de un documento que no es "ni liberal ni ultramontano, sino" "paramente civil y regalista, de acuerdo con los principios doctrinarios del partido moderado, que fue su autor" (6). El punto más discutido del nuevo texto legal fue el refe-

rente a la inspección e inspección de la enseñanza para salvaguardar la calidad. De las disposiciones de la ley en este terreno derivarían los futuros conflictos universitarios.

#### LAS CRISIS DE 1866 Y 1868.

Después del período de ordenación por Decretos ministeriales de la instrucción pública, correspondería ahora a los Gobiernos el desarrollo y la interpretación de las bases aprobadas en la Ley Moyano, que constituye desde entonces el punto obligado de referencia para todas las cuestiones que en lo sucesivo se plantearán en esta materia. Así ocurrirá con la llamada "cuestión universitaria", cuya primera edición -por así decir- tuvo lugar, bajo el ministerio ordenado de Sarriena, en 1864. Conviene recordar los rasgos políticos generales del momento, porque la llamada "cuestión universitaria", justificada por razones de ortodoxia doctrinal y atada por procedimientos legales previstos en la ya citada Ley Moyano y disposiciones complementarias, tiene un sentido político directamente relacionado con la inminente Revolución de 1868.

La creciente inestabilidad política de estos años responde a la progresiva discusión, en el seno del bloque dominante tradicional, en torno a la necesidad de una nueva dirección. Desmoronados o retraídos algunos de sus principios políticos fundamentales, el régimen se verá abocado

a un debilitamiento cada vez mayor de su base de sustentación. Entre aquellas instituciones, figura la Universidad, — como centro material de la intelectualidad española, cuyos elementos principales se alejan cada vez más de la realidad política al sistema y adoptan actitudes disidentes. Una parte destacada de los militantes del partido de obreros — en buena parte cripto-republicano — y en el resto de partido progresista proceden justamente de las cátedras universitarias, donde ejercen su magisterio y, de uno u otro modo, su influencia política.

El Ministerio Ruviera de 1864 está dispuesto a resolver en lo posible esta situación, procurando que la Universidad estatal no sea — como tiende a serlo — un foco — de discrepancia con el sistema político imperante. Para ello, se va impidiendo por los católicos que van con preocupación creciente la influencia de profesores, cuyo apartamiento de la ortodoxia religiosa es, a pesar de las cautelares obligadas, cada vez más patente. Krausismo, racionalismo, materialismo, cientificismo, son doctrinas que poseen en la Universidad estatal afluentes portavoces, coincidentes en su mayoría con los disidentes políticos. El primer paso del Gobierno Ruviera lo constituyó la circular de su Ministro de Fomento, Alcala-Galiano, que, con fecha 27 de octubre de 1864, da estado oficial a las quejas que, sobre la presunta heterodoxia de algunas cátedras, se han elevado hasta el Ministerio, recordando que el art. 170 de la —



La Ley no establece la separación del profesorado, sino que queda prelado "que infunde en sus discípulos doctrinas perniciosas" (7). La defensa de la fe católica, la fidelidad a la Santa Iglesia y la obediencia a la Constitución de la República constituyen los tres compromisos adquiridos por el profesorado al prestar juramento para la investidura de su cargo. Que estos tres compromisos debían cumplirse, tanto en el ejercicio de la docencia, como en su actuación pública general era afirmación que se desprende de la Circular ministerial.

Sin embargo, el objetivo directo de la disposición era -por las alusiones que contenía- (8) advertir a Emilio Castelar, catedrático de la Universidad de Madrid y dirigente de un partido "ilegal" -el partido demócrata- sobre las eventuales consecuencias de su actuación política. La advertencia, en este momento, no tuvo continuación ejecutiva, pero el levantó ya una considerable polémica, en la que los conservadores reclamaron medidas más enérgicas, mientras los liberales protestaban -en lo sucesivo de sus posibilidades- por el atentado que representaba para la libertad de cátedra. La Circular fue, además, sometida a debate legal, cuando el Ministro de Fomento pidió el parecer del Consejo de Instrucción Pública para volver a -los Recursos "al modo de proceder en el caso del artículo 173 de la Ley de Instrucción Pública", cuyo texto ya conocemos (9). La opinión del Consejo se acordó siguiente, el

invocar el ya citado juramento como punto de referencia para juzgar de la "persecución de las doctrinas" difundidas, a la vez que declaraba que la nota de publicidad - en la cátedra o fuera de ella - era suficiente, sin más precisión, según el texto del artículo.

La ocasión de aplicar el art. 23 del Reglamento de Universidades (10), que desarrollaba el artículo 170 de la Ley Moyano, se presentó inmediatamente, a raíz del artículo publicado por el mismo Castelar, en su periódico "La Democracia", correspondiente al 23 de febrero. La sig-  
 toria de este artículo que, con el título de "El Rango", denunciaba la decisión de la Junta regida a instancias de terminadas bienes del Patrimonio Real, se suficientemente conocida. Nos interesa aquí solamente examinar la cuestión desde el punto de vista de la utilización de disposiciones legales de carácter académico con fines de depuración política.

Iniciado el procedimiento a finales de marzo, el conocimiento público de lo sucedido dió lugar a los sucesos de la "noche de San Daniel", duramente reprimidos por el Gobierno. Falleció el señor Quintana en pleno Consejo de Ministros, a resultos de la tensión provocada por los acontecimientos, lo sucedió en la cartera de Fomento Manuel Orgu-  
 vio, que será el primer Ministro de Fomento del Ministerio-Regencia de 1875. La continuación del expediente por el --

nuevo ministro dio lugar a un debate parlamentario en el que se manifestaron abiertamente las reservas políticas de la oposición, en virtud de una disposición que prevía una devolución doctrinal (21). La oposición de los profesores de la Universidad Central se manifestó a través de algunas rancuras y de un escrito que -firmado por varios catedráticos, entre los cuales figuraban, Sans del Río, Castro, Sotelojea, Conde y Pedro Mate- solicitaban de las Cortes la anulación por ilegalidad de las recientes disposiciones gubernativas.

Sin embargo, la caída del Gobierno Hervies y la constitución de un nuevo ministerio unionista, bajo la presidencia del general O'Donnell interrumpieron el procedimiento regular, que, cinco días después de la renovación ministerial (21 de junio de 1865) concluía con el sobreseimiento del expediente abierto contra Soteloja. El Consejo de la Unión Liberal se apaciguó, con actitudes de benignidad, el debate iniciado, traspasó con la conciencia de la derecha católica, una decidida obra que bajo la atención referida a dar la batalla por la ortodoxia. La inclinación en el índice romano de libros prohibidos del "Ideal de la Humanidad para la Vida", del catedrático Sans del Río, -concedida unos meses antes, dio pie para explicar la polémica. El pretexto era fuerte significativo con su obra, Sans del Río había emprendido la divulgación y adaptación del pensamiento de su maestro Krause entre los estudiantes

españoles. La finalidad de la obra condenada y la caracterizada personalidad de su autor subrayaban el sentido simbólico de la contienda.

Terminado con el fracaso del intento del ministro el Ministerio de Hacienda, Martínez se preparó de nuevo en política regresiva, al tener posesión de la Presidencia del Gobierno (16 de julio de 1866). Gravio volvió a Poseno y, esta vez patria, sin intervención de las Cortes y en plena suspensión de las garantías constitucionales, afrontar mediante Decreto las cuestiones de su departamento.

Como primera e inmediata providencia, el Ministro dirigió dos Circulares a los Rectores de Universidad, encargándoles la inspección de los distintos centros de enseñanza en lo que respecta al control de las opiniones y actividades políticas de los docentes, especialmente de los maestros de enseñanza primaria, basadas en buena parte por "el espíritu demagógico y enemigo de la sociedad española" y afiliados a "asociaciones de índole perturbadora" (12). Se les prohibía, por lo tanto, toda participación en actividades políticas, con lo que se pretendía sobre todo restar influencia al partido demócrata, muchos de cuyos miembros eran de procedencia intelectual. Las mismas orientaciones eran expuestas con respecto a la Universidad, negando el Gobierno "el derecho de los catedráticos para enseñar directa o indirectamente (subrayado

maestro) doctrinas que responden a las apreciaciones fundamen-  
tales de la sociedad española, pero impedir que "la escuela  
 nueva se convirtiera por medio de elementos de propaganda po-  
 lítica, ni en riesgo para las verdades sociales, y mucho  
 menos para las verdades religiosas" (13).

Estas aspiraciones ministeriales quedaron legal-  
 mente sancionadas por los RR.OO. de 9 de octubre de 1866  
 y 22 de enero de 1867, mediante los cuales se reorganiza-  
 ba profundamente la Instrucción pública, sin el concurso  
 de las Cortes. Además de referirse a diversos aspectos -  
 de la instrucción primaria, el Consejo de Instrucción Pú-  
 blica, la enseñanza media, las Escuelas Normales, las Fa-  
 cultades de Derecho y de Filosofía y Letras, etc., los de-  
 cretos -especialmente el de 22 de enero de 1867- abordaban  
 la reorganización del profesorado, encaminada a su mejor  
 y más directo control político e ideológico. En virtud de  
 la citada disposición, se prohibía al profesorado oficial  
 en todos sus grados la participación en asociaciones de  
 índole política (14). Se limitaba también el alcance de  
 la inamovilidad de los catedráticos, prevista por la ley,  
 añadiendo, en su art. 6º, a las causas de separación el  
 incumplimiento, no ya de "los deberes de su cargo" -como  
 señalaba el art. 173 de la Ley Moyano-, sino, en expre-  
 sión más general y ambigua, "de sus deberes", sin mayor  
 especificación. Por su parte, el artículo 7º añadía una  
 nueva causa de sanción: la difusión, no sólo en la cáte-

dra, sino "en libros, folletos u otras publicaciones" de "doctrinas erróneas o perniciosas en el orden religioso, moral o político". Se daba así una interpretación ampliamente extensiva del art. 170 de la Ley Moyano y se articulaban las medidas represivas frente a los disidentes políticos, simplificando el procedimiento y prescindiendo de la intervención del Consejo Universitario que, compuesto por profesores, hubiera podido entorpecer la segunda acción sancionadora (15).

Con las disposiciones legales anteriores, podía el Gobierno asegurar la depuración de la Universidad, en la que "un sector relativamente importante... compartía el deseo de devolver hacia la Concordia -o al menos, hacia la persona de Isabel II- y hacia los principios fundamentales en que el régimen se asentaba" (16). El pretexto inmediato lo provedó el mismo Ministerio de Fomento al pretender que los estudiantes de la Central universitaria en Manifiesto de adhesión a la Reina, que las autoridades académicas habían firmado el 13 de marzo de 1867, aproximadamente una cuarta parte de los estudiantes de la Universidad de Madrid se abstuvieron de suscribir el documento de claro alcance político y partidista, en el momento en que un amplio sector de las fuerzas políticas y sociales del país aspiraba nuevamente a la revisión del régimen imperante. A pesar de que aquella firma constituía un acto voluntario, en ningún modo incluido

en las obligaciones legales de un profesor, la Dirección General de Instrucción Pública pidió, a través del Rector, una colaboración de parte de los profesores no firmantes (17).

Treinta y cinco profesores se manifestaron firmes en su negativa educando, entre otros motivos, que el reciente Decreto de 22 de enero les vetaba el ejercicio de las actividades políticas, entre las que debía incluirse la firma del citado manifiesto. Los cuestionados divididos procedían de las escuelas filosóficas divergentes (materialismo científico, krausismo) y, algunos de ellos, se situaban próximos a las posiciones del progresismo y del positivismo decolorado, que en aquellos momentos conspiraban abiertamente contra la Monarquía isabellina. Figuraban, entre ellos, Canalejas, Morat, Salmerón, Figueroa, Alcega, Montoro Vico, Augusto Comas, Pedro Mata, Fernando de Castro, Moreno Nieto, etc., algunos de los cuales protagonizarían la Revolución de noviembre.

El procedimiento seguido contra ellos terminó en una resolución de carácter mitigado, en la que reconocían de que el acto exigido no podía serlo en virtud de imperativo legal, afirmando al mismo tiempo el Gobierno a los interesados, al desaprovecharlo, es una solemnidad "de dar una nueva prueba pública de sus convicciones democráticas" (18).

Sin embargo, el proceso desencadenado por ciertos  
 sus actividades políticas iba a derivar en conflictos de  
 carácter ideológico. En primer lugar y los días  
 de días minoría presentaron para que el Ministro adop-  
 tara resoluciones más enérgicas, no ya por razón de dis-  
 ciplina política -la única que realmente importaba al Ca-  
 binete anterior-, sino por razón de heterodoxia doctri-  
 nal. Los argumentos de contra parte eran -entre ellos,  
 Fernando de Castro y Salazar- en el procedimiento ante-  
 rior y la personalidad de Sans del Río, autor de una obra  
 recientemente incluida en el Índice de Libros prohibidos,  
 daban pie a que se abriera contra ellos un nuevo expe-  
 diente, que se inició por R.O. de 31 de mayo, en razón a  
 "lo muy vago, contradictorio y genérico e incompleto de  
 sus ideas científicas", en expresión del dictamen del Con-  
 sejo de Instrucción Pública (19). El resultado de esta  
 nueva investigación -que recorrió camino de ambigüedad  
 formal y de legalista interpretación de los textos- con-  
 cluyó con la separación de la Cátedra, dictada por Sans  
 del Río, Salazar y Fernando de Castro (R.O. de 31 de  
 diciembre de 1867, 3 de enero y 14 de marzo de 1868, res-  
 pectivamente). En este momento, Ciner de los Ríos, recién  
 incorporado como Catedrático a la Universidad Central, ele-  
 va al Ministro una exposición, protestando por la separa-  
 ción de Sans del Río y Salazar (20), en la que manifiesta  
 su adhesión a lo expuesto por los profesores separados  
 en lo tocante al principio de la libertad de cátedra, que



considerada vulnerada por las disposiciones ministeriales. A raíz de esta exposición, se interpuso expediente contra Giner, que se provisionalmente suspendió de empleo y sueldo (N.O. de 14 de marzo de 1868). En esta situación, le volverían los acontecimientos de setiembre de 1868.

El examen de los episodios universitarios de 1864-1868 sirve para develar el sentido de las disposiciones de los gobiernos moderados en materia de educación. Como hemos dicho más arriba, la línea básica del moderantismo se estructuró un sistema educativo sobre la base del control estatal y de la confesionalidad del contenido. A partir de aquí, las disposiciones reguladoras poseen, en general, un trasfondo político. Se trata de garantizar la fidelidad del profesorado a los postulados doctrinales -en lo político y en lo social- bajo los que se sustenta el sistema. Para ello, el recurso al control de la ortodoxia religiosa o filosófica constituye un recurso de justificación más preciso -en virtud de las formulaciones calificativas oficiales- y de motivación aparentemente más "noble", que el de una mera restricción política.

Esto explica que las sanciones previstas por la Ley Moyano de 1857, en su artículo 170, cuando trata de "las doctrinas perniciosas", no se hubieran aplicado hasta que el régimen liberal se sintió amenazado, no por la formulación de posiciones filosóficas heterodoxas, sino

por la efímera paz de destrucción católicas, en los momentos finales del régimen. Tanto en el caso de Sagtalar, como en el de los profesores no firmantes en 1957, nos hallamos ante procedimientos que se inician por razones políticas, a pesar de la "conocida" heterodoxia doctrinal de algunos de sus protagonistas. Sólo cuando la misma dinámica represiva viene asociada por los católicos conservadores, los gobiernos autoritarios se ven, en cierta forma, obligados e disgustados a centrarse en los cursos comunes de una represión puramente científica, que no se acompaña con un sentido ideológico y nada dogmático. Así lo veía el mismo Giner de los Ríos, uno de los grandes protagonistas de estos episodios y de los que van a plantearse en el futuro, cuando afirmaba: "La acción tolerancia y sentido civil anticlerical de los autoritarios había retardado siempre tomar en serio la prohibición de las "doctrinas perniciosas", término vago consignado en la ley, y para aplicar la cual los Gobiernos, forzados tal como van a ello, habían venido apelando a... subterfugios...". (21).

Nos interesa, pues, conocer estos antecedentes, no tanto para juzgar de la corrección legal de su tramitación, como para poner de relieve la conexión entre una determinada forma de organización política y los instrumentos educativos de que se vale. Esta conexión es la que habrá que analizar en cuanto se manifieste también, de modo análogo, en los primeros años de la Restauración (22).

LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL PERIODO  
REVOLUCIONARIO (1868-1874).

Como hemos dicho ya, el intento revolucionario de 1868, impulsado por una reconcepción del Dogma dominante tradicional, aspiraba, entre otras cosas, a la revisión de la función de la Iglesia como soporte esencial de los valores ideológicos de la sociedad española. Lo referente a Instrucción pública figuraba, en consecuencia, en primer plano. La libertad de enseñanza es reclamada sin mayores precisiones en cuanto a su contenido, en las primeras proclamas de las Juntas Revolucionarias (2).

La recoge luego el Gobierno provisional del general Serrano, como punto importante de su Manifiesto de 25 de octubre de 1868, que con carácter programático, resume las aspiraciones de la nueva situación: "La libertad de enseñanza es otra de las reformas cardinales que la revolución ha reclamado y que el Gobierno provisional se ha apresurado a satisfacer sin pérdida de tiempo. Los excesos cometidos en estos últimos años por la reacción desenfrenada y ciega contra las espontáneas manifestaciones del entendimiento humano, arrejado de la cátedra sin respeto a los derechos legal y legítimamente adquiridos y -- perseguidos hasta en el santuario del hogar y de la conciencia; esa inquisición tenebrosa ejercida independentemente contra el pensamiento profesional, condenado a perpetuo

servidumbre o a vergonzoso castigo por Gobiernos convertidos en auxiliares ocultos de oscuras e irresponsables potencias; ese estado de descomposición - que había llegado - la instrucción pública en España, merced a algunas monstruosas leyes no por las necesidades de la ciencia, - sino por las estrechas miras de partido y de secta; ese - desconcierto, esa confusión, en fin, cuyos consecuencias hubieran sido funestísimas si no llegara tan oportunamente el remedio, han dado al Gobierno provisional la fuerza para resolver la cuestión de la enseñanza, de manera que la ilustración, en vez de ser burocrática, vaya a buscar al pueblo, y no vuelva a verse el predominio aborrecido de castigos y sistemas más salvajes del monopolio que de la "controversia" (24).

El texto, de ambiguo tono retórico, se refería directamente a los episodios recientes de la Universidad española, acusando a "oscuras e irresponsables potencias" de haber empujado a los Gobiernos anteriores a la adopción de medidas que profanaban la libertad de la ciencia, y que organizaban el sistema educativo en función de intereses "de partido y de secta".

El ataque -no menos directo por implícito- a la Iglesia señalaba el sentido último de la futura libertad de enseñanza que el Gobierno provisional y los sucesivos poderes revolucionarios regularían en sus disposiciones,

en su consagración constitucional en el artículo 24  
 del nuevo código fundamental de 1859 (29). Se trataba, por  
 una parte, de poner fin a la intervención de la Iglesia en  
 el control de la enseñanza y de su contenido, poniendo -  
 definitivamente al Estado la organización exclusiva del -  
 sistema educativo, tras la etapa de transición representada  
 de por la postura moderada. La situación que daba origen  
 a la Iglesia, como reliquia del sistema del Antiguo Régimen  
 y como muestra de la propia debilidad para construir una  
 pedagogía docente sin el auxilio del elemento religioso,  
 iba a ser reemplazada -en el proyecto revolucionario- por -  
 la secularización decidida de la enseñanza y por la con-  
 fianza en la fuerza persuasiva del liberalismo radical, -  
 laico y democrático.

Las epifonías constitucionales de esta políti-  
 ca serían, para la enseñanza oficial -que el Estado asumía  
 en virtud de su deber de sujeción, mientras la sociedad  
 no pudiera suvenir satisfactoriamente a tal necesidad co-  
 lectiva-, el reconocimiento de la libertad de cátedra, su-  
 primiendo los controles sobre contenido de la enseñanza, -  
 programas, textos, métodos, etc. Se descentralizaba, adema-  
 s, la organización de la instrucción pública, puesto que  
 se transferían a las corporaciones locales facultades y ex-  
 clusivas reservadas anteriormente al Estado.

En cuanto a la enseñanza no oficial, los límites impuestos no iban más allá del control de las condiciones materiales en que se desarrollaba (instalaciones, inmuebles, cantidad, higiene) y una vaga alusión a la exigencia de "seriedad". Para garantizar la calidad de la instrucción, y para la obtención de grados académicos, el Estado exigiría determinado nivel en el grado académico de sus profesores y sometería a los estudiantes de la enseñanza libre a un sistema de exámenes de revalidación, con participación de profesorado estatal y no estatal.

Por lo que respecta al papel de la Iglesia en este campo, se desprende la desaparición de toda limitación religiosa en el contenido de la enseñanza, así como de la inspección eclesial de la misma y de la instrucción religiosa obligatoria en centros oficiales. El Estado se hacía garante de la libertad y neutralidad de la ciencia, para lo cual también los alumnos y profesores de centros educativos eclesiales debían someterse a las prescripciones señaladas para la enseñanza no oficial. Surge de aquí inmediatamente la política sobre el papel de las órdenes y congregaciones religiosas dedicadas a la enseñanza.

El cuadro programático que nos hemos de elaborar fue desarrollado mediante distintas delegaciones de los gobiernos revolucionarios, que se iniciaron inmediatamente

segunda del tratado de alianza, cuando la Junta Revolucionaria de Madrid repuso en sus sesiones (25) a los profesores separados, nombrando Rector de la Universidad Central a uno de ellos, Fernando de Castro, tras la renuncia al cargo, por motivo de salud, del mismo Juan del Río. Esta salida de este elemento constituyó también una colección de disposiciones referentes a la instrucción pública.

Conviene destacar, sin embargo, que la política revolucionaria sobre la enseñanza no adoptó pura y simplemente los postulados de aquel liberalismo radical en materia de instrucción, que, de alguna manera, representaban los hombres más destacados del momento. Si se ha recordado bien a la Revolución Insurreccional y sucesiva, hay que evitar una equívoca equiparación entre uno y otro. La Revolución era obra de una coalición liberal, con intervención de elementos conservadores, y este carácter heterogéneo se reflejaría en las resoluciones y sus consecuencias de su política.

Al Ministro de Fomento del Gobierno provisional, Manuel Ruiz de Alarcón, le recórron los dos primeros decretos sobre la materia (26. de 21 y 22 de octubre de 1868), en los que se proclamaba el principio de la libertad de enseñanza (27) y algunas de sus más importantes aplicaciones, al disponer la libertad de textos, programas y de

todas en los centros oficiales, y el reorganizar profundamente la enseñanza secundaria, con introducción de nuevas materias de carácter científico y literario y con supresión de las asignaturas tradicionales de Doctrina cristiana, Historia Sagrada, Religión y Moral, establecidas por la ley de 1845.

Por lo que respecta a la Universidad oficial, reconocida la libertad de cátedra en toda su amplitud, se otorgaba a todas las Universidades la facultad de conceder el Doctorado -hasta entonces reservado a la Universidad de Madrid-, se disponía que el Rector sería nombrado por el Gobierno entre los académicos de la misma, según de otras disposiciones menores. La novedad mayor en el orden de la enseñanza superior la constituía el posible establecimiento de Universidades no estatales, en virtud de la libertad de enseñanza. Dos tipos de establecimientos eran regulados: los erigidos por corporaciones locales (ayuntamientos y Diputaciones) y los erigidos por particulares. Sólo los primeros tuvieron existencia real y a ellos se aplicaron determinadas medidas, encaminadas a regular la libertad de elección de grados académicos y a su revalidación para el desempeño de cargos públicos. A tal fin, se arbitra un sistema de pruebas, que descansa únicamente en un ejercicio realizado por el aspirante ante un Tribunal mixto compuesto por profesores de la Universidad estatal y del establecimiento libre (28).



Como todos los Secretos del Gobierno provisional, las Cortes elevaron a rango de ley las disposiciones en materia de Instrucción Pública. Sin embargo, se hacía sentir la necesidad de una ley general que regulara la orientación de la enseñanza, a la manera de la ley modelo de Bayona. Ruiz Berrueta presentó a las Cortes -23- de abril de 1869- un proyecto de Ley de Instrucción Pública (23), en el que se recogía el espíritu y el contenido de las anteriores disposiciones, acentuando en algún caso la autonomía concedida a los profesionales de la enseñanza en la ordenación de su cometido. El proyecto, sin embargo, no pasó de tal, no llegando a ser discutido por las Cortes.

La novedad de las medidas adoptadas en esta primera fase, la falta de una articulación de conjunto de las mismas y la inconstancia de los Gobiernos encargados de su aplicación -cuyo Ministerio se sucedieron en la cartera de Fomento entre el 2 de enero de 1871 y el 11 de febrero de 1873-, no consiguieron dar a la Instrucción pública aquel lugar de preferencia que el Manifiesto del Gobierno provisional de 1868 le aseguraba. A la deficiente marcha tradicional del sistema de enseñanza se añadió ahora el trastorno introducido por nuevas medidas, aplicadas a medias o sin instrumentos eficaces. La calidad de las enseñanzas impartidas fue criticada repetidamente, sin que pueda concepirse el papel que, en la amplificación de

dichas críticas, jugó la activación partidista de los ad-  
versarios de toda reforma.

Sin embargo, también un hombre como Giner de -  
los Ríos partidario de la renovación, manifestaba su des-  
contento ante el resultado de la política educativa de -  
la Monarquía decimonónica. Para Giner, la Revolución no -  
había acertado en la renovación global de la sociedad es-  
pañola y constataba que sus dirigentes no habían hecho -  
más que "componer y renovar en su provecho los mismos -  
principios gubernamentales que un tiempo excorramos" (30).  
atribuía este retroceso, desde su óptica parcial, a la -  
fragilidad de la educación recibida por aquéllos y ponía  
su remedio en una regeneración por la educación y la pedag-  
ogía, a la que él mismo se consagró casi religiosamen-  
te desde entonces. Se le acompaña probablemente a Giner -  
que la raíz honda de este fenómeno residía en la conti-  
nuidad sustancial existente entre el bloque social domi-  
nante antes y después de noviembre de 1868, que había ex-  
perimentado únicamente un cambio de signo. La dirección  
política seguía una orientación conservadora y el radica-  
lismo liberal de algunos decretos que podría ser la ex-  
presión política del movimiento no adquiría en ningún mo-  
mento un papel realmente dominante.

Así se demostró cuando, proclamada la República,  
el Gobierno de Figueras aprobó los Decretos del 2 y 3 de  
junio de 1873, que, firmados por el Ministro de Fomento,

Eduardo Chao, y elaborados con la asistencia directa del mismo Giner, comprendían la reforma radical de la Universidad, tanto en su aspecto orgánico, como con la introducción de nuevas disciplinas y creación de institutos especializadas nuevas. El segundo Decreto afectaba a la enseñanza secundaria, que desarrollaba de manera más profunda y coherente los principios de la reforma de Ruiz Ferrillo.

La fragilidad del régimen republicano convertía a estos Decretos en meras declaraciones programáticas, que no coincidían con la posibilidad de un eficaz influjo sobre la realidad del país. Y, así, dos semanas después, el nuevo Gobierno de Pi y Suñer aplicaba, por Orden de 21 de junio, la puesta en vigor de aquellos Decretos, ante las protestas y reclamaciones que levantaron entre las instituciones académicas. Sin embargo, no cesaba el fervor de los reformadores. Elevado Salicrán a la Presidencia del Poder Ejecutivo de la República, su ministro de Fomento y antiguo colaborador de Fernando de Castro en el Rectorado de la Universidad de Madrid, José Fernando González, presentó a las Cortes un nuevo proyecto de ley de Instrucción pública (31), recogiendo parcialmente lo establecida en los Decretos de Chao. La discusión del proyecto, durante algunos días del mes de agosto y en medio de acontecimientos políticos generales de suma gravedad, no llegó a concluir. Salicrán sustituido por Salicrán, las Cortes suspendieron sus sesiones, y el nuevo Ministro, Gil Bergés, aun dando por

buenos los Decretos de Ocho, suspendía también su aplicación, con lo que la situación legal en materia de enseñanza volvía al estado anterior a la proclamación de la República, como prueba de la férrea conservación que ponía sobre todos los intentos de reforma sustancial.

El 3 de enero de 1874 el golpe del general Pavía abrió el camino a la operación restauradora, indicando ya el camino de la recuperación del orden conservador, que la República Federal había alterado por algunas meses. En materia de instrucción pública, los ministros del partido constitucional - Mosquera, Alonso Ochoa y Navarro Rodrigo - se presentaron a los ojos de un observador externo como "de la misma naturaleza y condiciones que aquellos que rigieron la Instrucción Pública desde 1857 a 1867 (38). Sin rectificar, sin embargo, el principio de la libertad de enseñanza - que el D. de 29 de setiembre de 1874, obra de Navarro Rodrigo y su Director General, Jorge de Beto, proclamaba otra vez solemnemente - se restableció el Consejo de Instrucción Pública (D. 12 de junio de 1874), existiendo como obstáculo a aquella libertad en los primeros días de la Revolución (D. 10 de octubre de 1868). Asimismo, se reguló el ejercicio de la libertad de enseñanza, poniendo a los establecimientos creados por Diputaciones o Ayuntamientos bajo la dirección del Estado. La facultad de otorgar grados y títulos profesionales era también devuelta al Estado, que creaba sus propios tri-

ales para la revalidación de los estudios en centros li-  
bros (R. de 29 de julio de 1874), condicionando además la  
existencia de Universidades libres a la autorización pre-  
via del Gobierno.

Las disposiciones de mayor trascendencia afe-  
ctaban a la organización de la enseñanza media. Junto a la  
enseñanza oficial, y a la enseñanza libre -que no podía -  
conocer titulación-, se creaba una fórmula intermedia de  
larga vida en la posterior organización educativa españo-  
la. Suscitándose a determinadas condiciones en cuanto a -  
titulación del profesorado, textos y programas, los alum-  
nos podrían obtener los títulos oficiales, tras practicar  
una prueba ante Tribunales, cuya composición sería cer-  
cada entonces, motivo de discusión. Las condiciones admi-  
tidas por este tipo de establecimientos libre debían ser  
controladas mediante inspecciones periódicas, que, en la  
práctica, no se ejercitaron salvo en determinados momen-  
tos. De esta manera, la enseñanza libre, progresivamente  
señalada, en su mayor parte, por órdenes y congregaciones  
religiosas, adquiriría un estatuto privilegiado, aun conser-  
vándose un sistema oficialmente estatal de enseñanza(33).

Con las disposiciones de los Gobiernos de 1874  
"quedaba iniciada la política a seguir por la Restauración",  
(34), que regularía en sentido conservador las aplicaciones  
del principio no derogado de la libertad de enseñanza.