

## LOS PRECEDENTES DE LA LEY MOYANO

Antonio ALVAREZ DE MORALES

Profesor de Historia del Derecho (Universidad Complutense de Madrid)

La ley general de instrucción pública de 1857, más conocida por el nombre del ministro que la promovió, Moyano, ha sido considerada, y con razón, el punto de partida de la Universidad española actual y, en general, de toda la enseñanza del país, ya que abarcaba los tres grados. Su importancia es indudable, desde la perspectiva que nos da más de un siglo desde su promulgación y varias décadas de no estar ya legalmente vigente. La organización que estableció de la enseñanza se ha mostrado tan ligada a la realidad social española, que todavía hoy están vigentes los principios que estableció, a pesar de lo que aparentes reformas posteriores intentaron demostrar con más retórica que realidades.

Cómo se llegó a esta ley en 1857 es la historia de un proceso que va unido al propio proceso de la implantación del nuevo régimen político liberal y la desaparición del antiguo régimen.

El debate sobre la educación y la enseñanza del país había sido puesto ya sobre el tapete por la ilustración en el último tercio del siglo XVIII (1). De aquí, que el tema llegara ya suficientemente maduro cuando los liberales se reunieron en Cádiz en 1810, en Cortes extraordinarias, dispuestos a levantar un nuevo Estado.

En la elaboración del texto constitucional ya está presente la preocupación del tema de la instrucción pública como uno de los medios más eficaces de reformar el país y, siguiendo el ejemplo de la Constitución francesa de 1795, reservaron un título para la instrucción pública, para, siguiendo el modelo francés, proclamar la obligación de establecer escuelas de primeras letras en todos los pueblos de la nación, así como el número necesario de universidades y otros centros de enseñanza, la uniformidad de la educación, el estudio obliga-

---

(1) Vid. sobre la problemática de la reforma de la Universidad y en general de la educación en España durante este importante período que va desde el comienzo del reinado de Carlos III hasta la guerra de la Independencia: A. ALVAREZ DE MORALES: *La Ilustración y la reforma de la Universidad en la España del siglo XVIII*, IEA, Madrid, 1971.

torio de la Constitución, la libertad de imprimir, publicar y escribir y la creación de la Dirección General de Estudios como órgano director de la enseñanza en el país (2). Esto dio pie a un proyecto del que fue figura principal el célebre poeta Manuel José Quintana, al que la guerra de la Independencia le empujó a la política y en Cádiz ocupó diversos cargos, no sin despertar algunas de sus actuaciones agrias polémicas (3). Quintana, como Jovellanos (4) y otros *ilustrados* españoles, habían seguido de cerca la evolución de la enseñanza en Francia desde el comienzo de la Revolución y la cristalización de las reformas iniciadas por ésta en la Universidad napoleónica. Para todos estos *ilustrados* la instrucción pública era un asunto primordial a la hora de iniciar un cambio radical de las estructuras políticas de la nación como la que se estaba realizando por las Cortes; para ellos la enseñanza era el instrumento más eficaz para la regeneración política del país.

Por ello, la necesidad de preparar una ley general de instrucción pública fue expresada por algún diputado en las Cortes, e inmediatamente el Gobierno recogió la idea y nombró una comisión extraparlamentaria para que preparara un proyecto de ley. Miembro de esta comisión fue Quintana, al que se consideró siempre como el principal artífice del proyecto legislativo que, guiándose por el modelo francés, recogía ya los principios fundamentales en los que se iba a basar la instrucción pública, expresión usual entonces, en nuestro país hasta nuestros días: la enseñanza en todos sus grados había de ser nacional, de competencia exclusiva del Estado y, como medio de reforma que debía ser, tenía que llegar a todos los ciudadanos y debía servirles para desempeñar adecuadamente sus oficios en la sociedad (5).

Pero este primer proyecto legislativo, como toda la obra de las Cortes de Cádiz, va a quedar a merced de los vaivenes políticos que, para la instauración del régimen liberal y la supresión del régimen absoluto, va a sufrir la nación. En el momento en que se produce el golpe de estado por el que Fernando VII, en mayo de 1814, queda restablecido en su trono como monarca absoluto, el proyecto de ley de instrucción pública se encontraba pendiente de discusión en las Cortes. Esto significó su arrumbamiento hasta que el restablecimiento de la Constitución de 1812, el 7 de marzo de 1820, como consecuencia de la rebelión de Riego, determinó una nueva convocatoria de Cortes, que abren el período del reinado de Fernando VII conocido con el nombre de trienio constitucional, y que lleva consigo la nueva puesta en marcha del programa político de los liberales, en el que se incluía la ley de instrucción pública, que había quedado seis años antes pendiente de su discusión y aprobación en las Cortes. El proyecto de entonces fue ligeramente retocado y presentado al supremo órgano legislativo, que lo aprobó tras una discusión relativamente breve,

---

(2) El texto de la Constitución de Cádiz se puede encontrar en varias colecciones modernas como la de R. SAINZ DE BARANDA: *Colección de Leyes Fundamentales*, Zaragoza, 1957, pp. 70 y s. Los artículos de la Constitución que se refieren a la instrucción pública son el 363 y s.

(3) La obra fundamental para comprender la actuación política de Quintana es la de A. DEROZIER: *Manuel José Quintana et la naissance du libéralisme espagnol*, Université de Beçanson, 1968.

(4) Jovellanos dejó varios textos sobre la reforma de la educación; hay que tener en cuenta que cuando en 1797 fue nombrado ministro de Gracia y Justicia intentó realizar algunas reformas en esta materia, pero su rápida caída impidió que sus proyectos llegaran a cristalizar. Sus principales textos se encuentran en la edición de sus *Obras* de la BAE, Madrid, 1858.

(5) Las ideas fundamentales del proyecto las había adelantado QUINTANA en *Informe para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de la instrucción pública*, incluido en la edición de sus *Obras completas*, de la BAE, tomo XIX, pp. 175-191.

El texto articulado del proyecto de ley y el dictamen de la comisión parlamentaria fue objeto de publicación por las propias Cortes y ha sido publicado recientemente por J. RUIZ BERRIO en su obra *Política escolar de España en el siglo XIX, 1808-1833*, CSIC, Madrid, 1970, pp. 361-394.

siendo promulgado, con el nombre de Reglamento general de Instrucción Pública, el 29 de junio de 1821 (6).

Sin embargo, la nueva ley quedó en su mayor parte inédita, pues para poderla poner en práctica se necesitaban unos medios económicos de los que el Estado carecía en aquel momento, y, por otra parte, la inestabilidad política impedía que existiesen las condiciones idóneas necesarias para poner en marcha la nueva enseñanza prevista en el Reglamento. Los Gobiernos liberales que en este breve período de tiempo se sucedieron lucharon, a pesar de todos los inconvenientes, para crear esa nueva instrucción pública prevista en la ley. Así se constituyó la Dirección General de Estudios, que era el organismo del cual debían depender los asuntos de enseñanza, y, aunque estaba incluido en el organigrama del Ministerio de la Gobernación de la Península, no era propiamente una Dirección General tal como hoy la entendemos nosotros, ya que, por lo menos en la mente de su creador, Quintana, era un organismo supremo en la dirección de estos asuntos, no teniendo por encima ninguna autoridad superior del Estado. Su primer presidente fue el propio Quintana, y, a pesar de las dificultades de que estaban rodeados, pusieron él y sus compañeros el mayor entusiasmo en su tarea. Fruto de ello fue la solemne inauguración, en el curso académico 1822-23, de la Universidad Central en Madrid, que debía ser el modelo para todos los centros de enseñanza del país y el ejemplo vivo de la centralización que se implantaba (7).

Pero el flamante centro apenas pudo cumplir con su primer curso de vida, pues los acontecimientos políticos se precipitaron, y el rey Fernando VII, gracias a la intervención francesa, fue repuesto en su trono como monarca absoluto por segunda vez antes de que terminara el año 1823.

La reacción que tuvo lugar a continuación fue mucho más dura que la llevada a cabo diez años antes. Los focos de liberalismo, como eran las universidades, fueron sometidos a una purificación que alcanzó indiscriminadamente a todo alumno o profesor que hubiera estado en las aulas universitarias durante el trienio constitucional. Esto fue acompañado de otras significativas medidas, como la prohibición indiscriminada de introducir y circular libros extranjeros por España, o el plan de estudios y arreglo general de las universidades, promulgado por Calomarde a los pocos meses de posesionarse del Ministerio de Gracia y Justicia, ya que la enseñanza, en las etapas de gobierno absolutista, dependía de este Ministerio por la íntima relación que tenían con la Iglesia la mayoría de los establecimientos de enseñanza del país, y especialmente las universidades. Con este Plan y la creación de una Inspección general de Instrucción Pública, Calomarde pretendía controlar todos los asuntos referentes a esta cuestión, saltando por encima, incluso, de la intervención que la Iglesia había tenido hasta entonces; de esta manera contradictoria, pero en el mismo sentido, se seguía la política iniciada por los liberales de nacionalización y centralización de la enseñanza. Sin embargo, todas las medidas de Calomarde fracasaron en su objetivo fundamental, extirpar la ideología liberal, sobre todo, de las universidades; por eso, en 1830, no le quedó más remedio que adoptar la medida más purificadora de todas: cerrar las universidades (8).

(6) Nosotros lo hemos publicado en A. ALVAREZ DE MORALES: *Génesis de la Universidad española contemporánea*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1972, pp. 505-520.

(7) El discurso de Quintana está recogido en sus *Obras*, ed. citada en la nota 5, pp. 193-198.

(8) El texto de este Plan se puede encontrar en nuestra obra ya citada, *Génesis de la Universidad española contemporánea*, pp. 521-567, así como toda la problemática de esta etapa del reinado de Fernando VII es desarrollada en la citada obra en las páginas 62 a 86.

Y en esta lamentable situación se encontraban cuando, en 1833, moría Fernando VII y los liberales daban su tercer y definitivo asalto al poder. Pero la inestabilidad política en que se desarrollaron los primeros años del reinado de Isabel II, en cuyo nombre reinaba la Reina Gobernadora, y, sobre todo, como consecuencia de la guerra civil, impidieron que los liberales pudieran prestar la suficiente atención a problemas como los de la enseñanza, que requerían unas condiciones más pacíficas de convivencia. Por eso, pese al interés que los gobiernos liberales tenían por resolver este problema, su solución quedó postergada a la resolución de los problemas políticos fundamentales. Las iniciativas que se adoptaron antes que el nuevo régimen político lograra la estabilidad necesaria fracasaron, víctimas de las luchas que se desarrollaban sin tregua. Sin embargo, estas iniciativas, si no tuvieron un resultado práctico, sí que, en cambio, tienen un valor importante como precedentes de la ley Moyano, ya que estos proyectos legislativos anteriores marcaron la evolución decisiva hacia la ley citada.

El primer precedente lo constituye el Plan que llegó incluso a promulgar el gabinete Istúriz en 1836, siendo ministro de la Gobernación el duque de Rivas, a quien por ello le cupo la misión de firmarlo y promulgarlo por medio de un decreto, ya que el Estatuto Real, norma constitucional vigente en ese momento, no reservaba, como hacían otras Constituciones, ciertos asuntos a la determinación del Poder Legislativo (9).

Pero a los pocos días de promulgado, el golpe de estado progresista de agosto de 1836 obligaba a la Reina Gobernadora a dimitir al Gobierno, promulgar de nuevo la Constitución de 1812 y nombrar un nuevo Gobierno, que, entre otras medidas revisionistas con respecto a la actuación del anterior, tomó la de derogar el Plan general de instrucción pública de 4 de agosto de 1836. Por consiguiente, como hemos dicho ya, la importancia de éste, como de otros posteriores, no está en su vigencia, que no la tuvo, sino en la influencia que dejó en los proyectos posteriores y definitivos.

Este Plan era obra del partido moderado, que, influido por los doctrinarios franceses, había evolucionado decisivamente desde la época de las Cortes de Cádiz. La educación pierde la orientación democrática que había tenido antes para los liberales, para impregnarse de una fuerte inspiración clasista. La enseñanza pasa a ser ahora, más que un instrumento de reforma, un instrumento de poder, y, en consecuencia, ni la secundaria, ni menos la superior, debía de extenderse a toda la sociedad, sino que debía convertirse en patrimonio de unos pocos. Esto llevó a una pérdida de la importancia que hasta entonces se había concedido a los estudios científicos, precisamente por su carácter utilitario para toda la sociedad y un retorno a la primacía de los estudios humanísticos, representados, además de por los ya tradicionales, incluidos en las Facultades de Teología, Leyes y Filosofía, por los que el Plan denominaba Estudios de Erudición.

La influencia francesa se dejaba sentir en su sentido centralizador, en la preocupación por someter todas las actividades educativas al control administrativo del Estado, a pesar de que respetaba las Facultades de Teología. La atracción e influencia del modelo francés se explica sencillamente porque se adaptaba mucho mejor a las condiciones de la sociedad española del momento

(9) El texto íntegro de este Plan, en la obra ya citada en la nota anterior, páginas 567-589. El Gobierno de Calatrava, que sustituyó al de Istúriz tras el golpe de estado, promulgó un decreto dando ciertas normas provisionales para organizar el curso próximo a comenzar en las Universidades y demás centros de enseñanza del país.

que el modelo inglés o el alemán, sobre todo en lo que se refiere a la univ­er­dad, ya que para la aclimatación al modelo alemán, por ejemplo, se requería una mayor vitalidad de la vida intelectual y una mayor toma de conciencia de estos problemas por parte de la sociedad, condiciones ambas de las que carecía España en ese momento.

Cuando dos años después, 1838, un nuevo gobierno moderado se hizo con el poder, trató de nuevo de sacar adelante la nueva organización de la educación del país, pero esta vez, tras la experiencia de lo ocurrido con el Plan de 1836, se presentó en forma de proyecto de ley a las Cortes, para que éstas, al aprobarlo, le dieran el máximo rango legal y la legislación de un tema tan importante no quedara a merced de los cambios políticos. Pero este nuevo intento fracasó, porque la discusión a que fue sometido el proyecto, sobre todo en el Senado, modificó sustancialmente el proyecto del Gobierno, y éste prefirió retirarlo. Dicho proyecto seguía las líneas fundamentales ya trazadas por el Plan de 1836, y el Senado lo consideró demasiado avanzado por su afán esta­ta­lista (10).

El final de la guerra carlista y de la Regencia de la Reina Gobernadora pu­sie­ron fin a una primera etapa del reinado de Isabel II. La Regencia del general Espartero abría una nueva época para el país; por eso no es de extrañar que el primer gobierno constituido tras la elección del nuevo Regente asumiera de nuevo la responsabilidad de darle al país una nueva ley general de instrucción. Para ello, presentó a los Cuerpos Colegisladores un nuevo proyecto de ley para el que, ahora, se utilizó la forma de una autorización legislativa al Gobierno mediante la aprobación por las Cortes de unas bases. Este sistema podría fa­cilitar la aprobación rápida de una ley cuya necesidad era cada vez más sentida, pues la instrucción pública, todavía organizada sobre el esquema del Antiguo Régimen, había ido siendo desmantelada por el proceso revolucionario. Así, por ejemplo, se había suprimido el diezmo, que era uno de los medios de sostenimiento económico que tenían los establecimientos de enseñanza, pero en su lugar no se había establecido nada.

El proyecto de ley presentado a las Cortes en 1841 (11) no tuvo, sin em­bar­go, mejor fortuna que el anterior, a pesar de que se había acogido al expe­diente de una ley de bases. El gobierno que la presentó al Cuerpo Legislativo cayó antes de que éste comenzara su discusión, y las condiciones políticas en que se desarrollaron los gobiernos que inmediatamente le sucedieron fueron muy precarias ante la oposición, cada vez más importante, al Regente Espartero, por lo que prefirieron retirarlo. Esto explica que, cuando éste fue derribado definitivamente en el verano de 1843, el proyecto hubiera sido aban­donado, por lo que fue definitivamente archivado ante el profundo cambio po­lítico que se produjo con su caída, y la proclamación de la mayoría de edad de Isabel II, que en ese mismo año comenzó su reinado. En él, tras breves go­biernos de transición, pasó el poder a manos de los moderados y, concretamen­te, a la facción más importante de ellos, la acaudillada por el general Narváez. Este inicia un amplio programa de reformas que van a marcar decisivamente la evolución del régimen liberal, iniciando una de las etapas, bajo este aspek­to, más constructivas del siglo XIX. Sin embargo, poco propició el Presidente del Consejo de Ministros a realizar esta labor con el poder legislativo y

(10) El texto de este proyecto de ley se encuentra también publicado en la obra ya citada, *Génesis...*, pp. 589-610.

(11) El texto de este proyecto de ley, también en *Génesis...*, pp. 611-628.

aprovechándose de una opinión favorable a adoptar medidas rápidas y eficaces, después de largos años de guerras y luchas políticas, adoptó todas las nuevas reformas por la vía de Decretos, siendo éste también el caso de la educación. Ocupaba en el Gabinete de Narváez la cartera de Gobernación, de la que dependían los asuntos de Instrucción, Pedro José Pidal, el cual dio órdenes de que los funcionarios del Ministerio que llevaban estos asuntos le prepararan un Plan general de estudios, que, a pesar de su nombre, comprendía de forma exhaustiva todos los aspectos de la regulación de la enseñanza del país. El trabajo fue rápidamente realizado por estos funcionarios, entre los que destacaba Antonio Gil de Zárate, conocido literato, muy influido por la cultura francesa y muy buen conocedor de la regulación de la enseñanza en Francia. Para comprender mejor el Plan que llevó a cabo, nada mejor que leer su importante libro *De la Instrucción pública en España*, escrito y publicado diez años después, en 1855, en donde expresa claramente su concepción sobre toda la problemática que el tema de la educación y la enseñanza planteaban (12).

El Plan fue promulgado en 1845, y ha sido habitualmente designado con el nombre de Plan Pidal, ya que éste fue el ministro que lo firmó, a pesar de que, como hemos dicho, su autor principal fue Gil de Zárate y sus otros compañeros de Ministerio. Por fin, el régimen liberal conseguía la ansiada y laboriosa meta de lograr una ordenación general y básica de la enseñanza (13).

El Plan tiene su punto de partida en el Plan fracasado de 1836 y los dos proyectos legislativos de 1838 y 1841, a los que ya nos hemos referido, así como a la legislación francesa vigente. Responde, por ello, al punto más álgido del proceso nacionalizador y centralizador del programa liberal. Trató de reglamentar todos los aspectos posibles del tema para que nada pudiera escapar al control estatal, no sólo en la enseñanza universitaria, con respecto a la cual quedaba firmemente establecido el monopolio estatal, sino a la enseñanza secundaria y primaria, las cuales, si no eran del Estado, quedaban sujetas a un severísimo control.

La Iglesia no opuso ninguna resistencia en estos momentos a este trascendente proceso secularizador, para luego, años después, empezâr a tratar de recuperar el terreno perdido ya de forma irreparable; esto se explica por la honda decadencia intelectual en que se encontraba la Iglesia española entonces y en la difícil situación en que se encontraba ante el nuevo régimen después de su descarado apoyo a la causa carlista.

El afán centralizador llevó paralelamente a sus autores a establecer también una gran uniformidad e igualdad en la enseñanza que se debía impartir en

---

(12) Gil de Zárate había estudiado en Francia durante nueve años; en 1836 ingresó en el Ministerio de la Gobernación de la Península, siendo destinado a la sección de Instrucción Pública, de la que era jefe cuando Pidal, en 1844, le encargó de la elaboración del Plan, cuando en 1846, de acuerdo precisamente con el articulado de dicho Plan, la sección del Ministerio fue elevada a Dirección General, Gil de Zárate se convirtió en el primer director general de Instrucción Pública del país, que fue el organismo fundamental de la Administración Central del Estado que rigió los destinos de la enseñanza en España hasta que en 1900 se creara un Ministerio específico. Gil de Zárate, en su libro, se presenta como el verdadero autor del Plan, por lo que en gran parte la obra es la justificación ideológica de aquél y además incluye una crítica a la evolución que habían tenido posteriormente, sobre todo en el aspecto de la intervención de la Iglesia. Gil de Zárate era abiertamente enemigo de dicha intervención; por eso vio con muy malos ojos la política de los moderados realizada desde 1851 a 1854, y que incluso, como una consecuencia de una reforma administrativa, llevó la Dirección General de Instrucción Pública al Ministerio de Gracia y Justicia, lo que a él personalmente le costó su puesto de director general y que fue interpretado como una medida tendente a dar una mayor influencia en estos asuntos a la Iglesia.

(13) El texto íntegro de este decreto puede verse en la obra ya citada, *Génesis...*, pp. 629-666.

los diferentes centros, lo que condujo al Ministerio a hacer los programas de las asignaturas y a aprobar los libros que podían utilizarse a todos los niveles de la enseñanza, incluida la universitaria (14).

El monopolio estatal de la Universidad quedaba confirmado además por dos medidas de gran trascendencia: la conversión de los títulos académicos en títulos profesionales del Estado y la creación de un cuerpo de funcionarios escalafonado para los profesores titulares. Por otra parte, a la cabeza de la Universidad era colocado como máxima autoridad de ella un Rector, que no era el representante de ella ante el Estado, sino al revés, el representante del Estado en ella; por eso para ser Rector no se requería ser catedrático, sino las condiciones generales que se exigían para ocupar puestos políticos de cierta relevancia en el Estado.

El contexto burgués del nuevo Plan de enseñanza quedaba reflejado en el escaso número de Universidades, nueve, que quedaron establecidas si lo comparamos con las cuarenta que llegaron a existir en el Antiguo Régimen. Incluso hubo voces que pidieron su reducción a cuatro o cinco solamente, lo que no se llegó a hacer por respeto a los intereses locales, que supieron defender la supresión de su universidad. Pero esta limitación de la Universidad sólo para los ricos era lógica, si tenemos en cuenta que la enseñanza primaria y secundaria se estructuraban sobre la misma base, y en esto vinieron a coincidir los intereses, en otros temas contradictorios, de la Revolución liberal-burguesa triunfante y los intereses de las fuerzas católicas del país, ya que éstos preferían que recibieran poca gente la enseñanza, incluso la primaria, como mejor medio de preservar al pueblo de posibles doctrinas heterodoxas al no tener la garantía de que la educación estuviese controlada por la Iglesia. Esta postura tuvieron ocasión de exponerla claramente algunos senadores integristas en la discusión parlamentaria de la célebre ley Moyano, a pesar de que ésta venía a corregir ciertos aspectos de la legislación vigente, dando entrada a la Iglesia en algunos órganos de inspección de la enseñanza, aunque esto no era suficiente para los llamados *neocatólicos*.

El Plan Pidal, sin embargo, tenía un talón de Aquiles, que pronto se hubo de poner de manifiesto: la debilidad normativa que significaba el tener rango de Decreto, que le exponía a que todo Ministro que pasara por el cargo se le ocurriera dejar huella de su paso en él. Esto ocurrió sobre todo dos años después, cuando ocupó el Ministerio el poeta Nicomedes Pastor Díaz, el cual, retocando algunas disposiciones poco significativas del Plan Pidal, se dio la satisfacción de sustituirlo por otro promulgado por él en 1847 (15), y que, como decimos, no era otra cosa que el Plan vigente con ligeras modificaciones. Lo mismo llevó a cabo en 1850 otro Ministro, lo que creó un estado de opinión

---

(14) Este tema de los libros a utilizar en la enseñanza fue polémico, porque las opiniones estaban divididas, porque para unos se debía dejar en absoluta libertad al profesor para que señalara a sus alumnos el texto que tuviera por conveniente; sin embargo, para otros esta libertad, aunque teóricamente se debía imponer en la práctica, resultaba contraproducente en aquel momento en España; en primer lugar, la falta de seguridad en la Ideología del profesorado; hay que tener en cuenta que la mayoría de este profesorado era el mismo que cuando estos centros de enseñanza, pocos años antes, estaba en manos de la Iglesia, y aunque hubo expulsiones y depuraciones, éstas fueron siempre más fruto de venganzas personales, que de una depuración sistemática, y por otro lado, la baja calidad intelectual de dicho profesorado hacía que desconociera los textos que podían ser más útiles. Sobre toda esta polémica, vid. *Génesis...*, pp. 494 y s.

(15) El Plan decretado por Díaz, ministro de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, Ministerio de nueva creación desgajado del de la Gobernación ante el cúmulo de asuntos que desbordaban a éste, fue promulgado el 8 de julio de 1847 y se encuentra en la Colección de Decretos, t. XLI, pp. 295 y s.

favorable a dar rango de ley a la normativa fundamental sobre Instrucción pública para que no quedara expuesta a esta incontinencia ministerial (16).

La primera tentativa de llevar de nuevo a las Cortes un proyecto de ley sobre esta materia se produjo durante el llamado bienio progresista de 1854-1856. Como es sabido, la Revolución de julio de 1854 puso fin a la década moderada, accediendo al poder los progresistas, cuyo programa político trataba de llevar hasta sus últimas consecuencias la Revolución liberal-burguesa, que los moderados, a lo largo de esos diez años que retuvieron el poder, habían frenado arbitrariamente. Pero las contradicciones flagrantes en que se debatía dicho programa lo hicieron fracasar rápidamente. Se explica de todas formas que políticamente fuera un momento oportuno para plantear de nuevo una ley general de instrucción pública. Fue Alonso Martínez, que iniciaba entonces su larga carrera política, el Ministro que envió a las Cortes el Proyecto cuando terminaba el año 1855, fechas en que ya el Gobierno de Espartero se debatía con debilidad ante la oposición formada contra él, por lo que a los pocos meses fue derribado, con lo que el proyecto quedó eliminado sin ser discutido siquiera (17).

El proyecto que ha pasado completamente inadvertido es, sin embargo, importante, porque constituye el precedente inmediato de la ley Moyano. Es perfectamente coherente con la legislación que pretendía sustituir, a pesar de que ésta era obra del partido contrario; en definitiva, en esta materia de la enseñanza, moderados y progresistas estaban sustancialmente de acuerdo y sólo les separaba pequeños detalles. Quizá donde surgía una diferencia más sustancial era en el papel que el Estado debía dejar desempeñar a la Iglesia en esta materia. Los progresistas, herederos del regalismo, se resistían a toda intervención eclesiástica, mientras que los moderados, preocupados por tender un puente al sector del país cuyo catolicismo le separaba del régimen liberal, estaban dispuestos a dejar poner en manos de la Iglesia unas ciertas facultades de vigilancia para salvaguardar la ortodoxia de las doctrinas enseñadas en los centros de enseñanza del país. De aquí que, cuando, cerrado el ciclo revolucionario abierto en julio de 1854 los moderados volvieron al poder en 1856, el Ministro de Fomento del Gabinete Moyano presentara a las Cortes un nuevo proyecto de ley (18), que, al contrario del de Alonso Martínez, era simplemente de bases, y en el que se recogían escuetamente los principios básicos en los que la mayoría parlamentaria estaba de acuerdo, fueran progresistas, moderados o unionistas, y en los que no se innovaba nada, pues estaban recogidos en la legislación ya vigente. El propio Gobierno y Moyano no presentaban la ley nada más que como un perfeccionamiento de la situación ya existente, dando el rango máximo de ley a la normativa fundamental de un tema tan importan-

---

(16) El Plan de 1850 fue promulgado el 28 de agosto por el ministro de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, Manuel de Seljas Lozano, se encuentra publicado en *Génesis...* pp. 667-700.

(17) Como ya hemos referido en la nota 12, los moderados en 1851 llevaron a cabo, en ese año, una reforma de la Administración Central del Estado por la cual el Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas se convirtió en Ministerio de Fomento, junto con otras importantes materias, como la Agricultura, etc., haciendo de éste un gran Ministerio para promover los intereses materiales de la nación; por eso se consideró mejor no dejar en él la Instrucción, que pasó al de Gracia y Justicia, como en los tiempos del Antiguo Régimen, lo que se interpretó como un medio de poner al alcance de la influencia de la Iglesia estos asuntos completamente secularizados; hay que señalar que de este Ministerio dependían los asuntos relacionados con la Iglesia. Los progresistas, al llegar al poder en 1854, procedieron a llevarse los asuntos de Instrucción Pública al Ministerio de Fomento, decididos a evitar la influencia de la Iglesia en ellos, de donde ya no se movieron hasta la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes.

(18) El proyecto de ley con fecha del 18 de diciembre de 1855 está publicado en *Génesis...*, páginas 701-738.

te como era el de la instrucción pública, que parecía de poca categoría al estar regulado sólo por Decreto (19).

Gracias a este hábil eclecticismo, Moyano consiguió que su proyecto de ley fuera aprobado por las Cortes con facilidad y tras una discusión parlamentaria bastante rutinaria, objetivo contra el que, como hemos visto, se habían ido estrellando sin conseguirlo, a lo largo de veinte años, varios Ministerios. Esto constituye el máximo valor de la ley Moyano, que por lo demás no hizo sino consagrar una situación ya establecida, como hemos tenido ocasión de ir poniendo de manifiesto.

---

(19) Ley de bases de 17 de julio de 1857, vid. en *Génesis...*, pp. 739. La ley, que de acuerdo con la autorización de las Cortes, fue promulgada por el Gobierno en desarrollo de las bases, tiene fecha de 99 de septiembre y ha sido objeto de diversas ediciones oficiales, puede verse en *Colección de leyes referentes a Instrucción pública y otras que con ésta se relacionan*, ed. oficial, Madrid, Imprenta y Fundición de Manuel Tello, 1890.