

LA POLÍTICA ESCOLAR DEL LIBRO DE TEXTO EN LA ESPAÑA CONTEMPORÁNEA

Escrito por Manuel de Puelles Benítez

RESUMEN

Los manuales escolares son un producto complejo: herramienta de trabajo de carácter didáctico, objeto cultural fruto de concepciones de muy diverso signo, producto comercial ligado al mundo editorial y un medio de transmisión de valores, ya que los libros de texto no sólo transmiten conocimientos sino que, de una manera manifiesta u oculta, están impregnados de valores, aspecto éste al que la política nunca se ha mostrado ajena o indiferente. Los manuales escolares son también, en menor o mayor grado, un producto ideológico que ha sido objeto preferente de la política educativa de todos los países. En la historia de España contemporánea la libertad de elección de textos ha ido siempre unida a las etapas en que ha prevalecido una política de defensa de los derechos y libertades.

ABSTRACT

Educational Policies about Text-Books in Contemporary Spain: Origin, Evolution and Present State.

By Manuel de Puelles Benítez (National University for Non-Attendant Students)

Text-books are versatile objects: a tool for educational purposes, a cultural item derived from different conceptions, a commercial good connected to the publishing houses domain, and a useful means to transmit values, since text-books not only widespread knowledge but also contain certain values which in a self-evident or concealed way are intrinsic to them. This is a feature that educational policies have never left aside nor have been indifferent to. Text-books are also, in a higher or lower degree, an ideological product which has been a favourite object in educational policies in every country.

In different periods of time in the History of Spain, freedom to choose the most suitable text-book has been a token of policies in favour of rights and liberties

LA POLÍTICA ESCOLAR DEL LIBRO DE TEXTO EN LA ESPAÑA CONTEMPORÁNEA: GÉNESIS, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

Introducción

Hace pocas décadas que sabemos que, pese a su aparente simplicidad, los manuales escolares son un producto complejo. Son, desde luego, una herramienta de trabajo de carácter didáctico, tanto para el profesor como para el alumno, pero también son un objeto cultural, fruto de concepciones de muy diverso signo en las que ahora no podemos detenernos. Por otra parte, son, desde la segunda mitad del siglo XIX, un producto comercial, ligado al mundo editorial, con todas las implicaciones socioeconómicas que ello conlleva. Finalmente, pero no en último lugar, hay otra faceta de los manuales escolares que quisiera resaltar, y es que, como resulta sobradamente conocido, los libros de texto no sólo transmiten conocimientos sino que, de una manera manifiesta u oculta, están impregnados de valores, aspecto éste al que la política nunca se ha mostrado ajena o indiferente (recordemos a este respecto lo que dijo Jule Ferry, uno de los artífices de la III República francesa, refiriéndose a los libros escolares: "*Celui qui est maître du livre est maître de l'éducation*"). Ello

quiere decir que los manuales escolares son también, en menor o mayor grado, un producto ideológico, que en cuanto tal han sido objeto preferente de la política educativa de todos los países.

Pero quizás diríamos poco, poco más que la constatación de un hecho, si sólo afirmáramos la complejidad de los manuales escolares. Lo significativo, quizás, es que esta complejidad ha dificultado la efectividad de la política escolar, obligada a mantener relaciones sumamente arduas con la multiplicidad de actores sociales que giran en torno al libro de texto: autores, editores, profesores, padres, alumnos y eso tan difuso que desde el siglo XIX llamamos opinión pública. Este plano, ocupado por los actores sociales, es sin duda otro nivel de investigación, u otro enfoque, que, superpuesto al primero, viene a incrementar la complejidad.

Quizá sea esta misma complejidad la que explica que una atenta lectura de la prolija legislación reguladora de los libros de texto produzca cierta impresión de desbordamiento: cambios de orientación dentro de un mismo período, a veces bruscos, a veces contradictorios; machacona reiteración de mandatos restrictivos, prohibitivos o sancionadores; continua aprobación o repulsa de los mismos libros escolares; proliferación de listas de manuales escolares aprobados que, por su propio volumen, hacía improbable su efectivo control. Todo ello apunta a la existencia de una espinosa relación entre las autoridades y los actores sociales, aun cuando la retórica política encubra este problema con referencias constantes a la intervención de los poderes públicos en aras del progreso de la ciencia y del conocimiento, o del consabido desvelo por la formación adecuada de los alumnos.

Ahora bien, del examen de las abundantes fuentes documentales de que hoy disponemos gracias al Proyecto de Investigación MANES con sede en la UNED, hemos llegado a una conclusión un tanto sorprendente, y es que lo primero que las citadas fuentes nos revelan es la existencia de un ciclo histórico dotado de un carácter verdaderamente paradigmático, hasta el punto de que los demás ciclos no son sino desarrollo y concreción de aquél. Este ciclo arquetípico arranca de 1812 y termina en 1857 con la ley Moyano, y con él nace y se desarrolla el sistema educativo moderno. Desde la perspectiva que ahora nos ocupa, podemos decir que durante esos años se va a definir la política de los manuales escolares, decantándose tres opciones que son las que alternativamente aparecen casi hasta nuestros días: imposición del texto único por el poder político; libertad completa del profesor a la hora de elegir el manual escolar; libertad restringida, sometida a autorización previa. A partir de este ciclo histórico, tanto la Restauración, la Dictadura, la II República y el franquismo, así como la Restauración democrática en que vivimos, no harán sino adoptar y seguir alguna de las tres opciones señaladas, aunque en algunos casos con modalidades propias que merecerán por ello nuestra atención. Veamos, pues, con cierto detenimiento este ciclo paradigmático y las razones en que se basan una u otra opinión.

1. Un ciclo paradigmático: libertad plena, *texto fijo*, libertad limitada

En los años que transcurren entre la Constitución de 1812 y la ley de Instrucción Pública de 8 de septiembre de 1857 se gesta, nace y se desarrolla nuestro moderno sistema educativo. Desde la perspectiva de los manuales escolares, este período reviste una gran importancia porque el libro escolar liga su suerte desde el comienzo al destino propio del sistema educativo liberal. Durante estos años, pues, se va definiendo la política de los manuales escolares, unas veces de modo radical, otras evolutiva y moderadamente, pero casi siempre de acuerdo con las oscilaciones del liberalismo político español. Dado que es en este ciclo histórico cuando se perfilan las tres opciones cuya sombra se proyecta hasta la actualidad -libertad completa, texto único y libertad limitada-, deviene un período importante desde el punto de vista de la educación española, que, a mi entender, reclama más atención de la que hasta ahora se le ha prestado, ya que a partir de la Restauración la política del libro escolar no

hará sino adoptar y seguir, unas veces *de iure* y otras *de facto*, alguna de las tres opciones señaladas, aunque con modalidades propias que habremos de estudiar.

Como se sabe, dos son las fuentes principales de las que se nutre la mítica Constitución de Cádiz: el legado de la Ilustración española y la influencia doctrinal de la gran Revolución de 1789. En lo que respecta a la educación pública, ambas herencias confluyen en un punto común: la instrucción ha de ser uniforme. El *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, fruto de la Comisión de Constitución, aunque su redactor material fuera Argüelles, al explicar el título IX, dedicado a la instrucción pública, comienza justamente con estas conocidas palabras: "El Estado, no menos que de soldados que le defiendan, necesita de ciudadanos que ilustren a la nación y promuevan su felicidad con todo género de luces y conocimientos. Así que uno de los primeros cuidados que deben ocupar a los representantes de un pueblo grande y generoso es la educación pública. Esta ha de ser general y uniforme, ya que generales y uniformes son la religión y las leyes de la Monarquía española"^[1].

Y efectivamente, la Constitución de 1812, entre otros preceptos, señala en su título IX, artículo 368, que "el plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino". He aquí, pues, algo en que coinciden ilustrados y liberales, si bien entre el pensamiento ilustrado y el gaditano median dos revoluciones, la francesa y la española de 1808. Quiero decir con esto que aunque el *Discurso preliminar*, como en tantas otras cosas, arroja la uniformidad con el manto de la religión y de las leyes tradicionales de la monarquía, la uniformidad de la que habla ha sufrido importantes cambios cualitativos respecto de la concepción ilustrada del XVIII (tanto francesa como española).

Para los ilustrados la uniformidad significaba el ajuste de la enseñanza a unos mismos fines, que no eran otros que las necesidades de la sociedad y del Estado (no las de la Iglesia, preocupada sólo por la formación de buenos cristianos). Esta concepción, en una sociedad estamental como la del siglo XVIII, no implicaba en modo alguno la misma enseñanza para todas las clases del Estado, sino fundamentalmente una misma instrucción para las futuras élites del reino. Por el contrario, la uniformidad que buscaba el liberalismo de Cádiz era, por supuesto, una misma educación para las clases rectoras -unos mismos libros para una misma élite-, pero también, y sobre todo, un mismo molde para toda la población, cimiento ciudadano y base del nuevo Estado liberal. Como veremos de inmediato, el discurso de este período constitucional se remite de modo constante a la formación de ciudadanos, y con ello a la universalidad de la instrucción primaria, a la uniformidad de planes, métodos y libros de texto para todos los grados de la enseñanza, instrumentos todos ellos necesarios para la construcción del nuevo Estado.

Como es sabido, la Regencia gaditana encargó a una junta de hombres sabios e ilustrados la elaboración de un informe sobre el plan general de enseñanza que habrían de aprobar las Cortes. Aunque este informe, atribuido a Manuel José Quintana, se ocupó poco de los libros escolares, merece ser mencionado porque es el primer documento histórico en el que se manifiesta la ideología liberal española en este punto, aunque, como en tantos otros aspectos, nuestro liberalismo temprano adolezca de cierta ambigüedad, probablemente calculada.

El *informe Quintana* hace de la uniformidad de la enseñanza uno de los puntales básicos del nuevo sistema educativo, uniformidad que se predica tanto respecto del método de enseñanza como de los contenidos que han de transmitirse, aunque al mismo tiempo su redactor es consciente de los problemas que plantea la uniformidad en conexión con el progreso del conocimiento: "Que el plan de la enseñanza pública deba ser uniforme en todos los estudios, la razón lo dicta, la utilidad lo aconseja, y la Constitución, de acuerdo con ambas, indispensablemente lo prescribe. Lo contrario sería dejar la instrucción nacional y la formación de la razón de los ciudadanos al capricho y a la extravagancia; sería perpetuar la discordancia repugnante que ha existido siempre en nuestras escuelas, y de aquí la divergencia de opiniones, las

disputas acaloradas e interminables a veces sobre sutilezas frívolas o ridículas, a veces sobre verdades tan claras como la luz. Esta uniformidad [del plan de enseñanza] no se opone, como muchos tal vez entenderían, a aquella mejora y perfección que van sucesivamente adquiriendo los métodos con los progresos que hace la ciencia. Al escoger las obras elementales que han de servir a la instrucción, es fuerza que sean preferidas aquéllas que están a la altura de los conocimientos del día, y estas mismas deben ceder el lugar a cualesquiera otras que se publiquen después que sean más perfectas y adelantadas"[2]. La expresión obras elementales, libros elementales o tratados elementales que utiliza el *informe*, y que va a predominar en la primera mitad del siglo XIX para ceder su lugar después a la de libros de texto, contrariamente a lo que hoy pudiera parecer alude no sólo a las obras rudimentarias destinadas a las mentes infantiles, sino que, en el contexto cultural de la época, se refiere también a toda obra básica dirigida a la enseñanza, sea cual fuere el nivel educativo a que va destinado (incluida, pues, la enseñanza superior). La expresión obras elementales tiene, pues, el significado amplio que hoy le damos a la locución manuales escolares.

Ahora bien, la ambigüedad surge de inmediato cuando nos preguntamos: ¿quién realizará la delicada tarea de seleccionar las obras elementales? Para el redactor del *informe* no hay duda alguna: la Dirección General de Estudios deberá "cuidar de la mejora de los métodos y de la redacción de buenas obras elementales". Ciertamente, no escapa a su autor la existencia de uno de los problemas que va a gravitar más sobre la primera mitad del siglo, el de la escasez de los manuales escolares: "¿Cómo hallar a la mano libros doctrinales en español propios para servir de texto en ellas [en las diversas enseñanzas], cuando otras naciones, llenas de tratados científicos, se quejan de la falta de elementos para enseñar?" La solución se remite a la obra del tiempo y de las autoridades educativas: "en la imposibilidad de tener a la vez los [libros elementales] que se necesitan, es preciso aprovecharse de los menos malos que haya por de pronto, y esperar su perfección y su abundancia del tiempo, de la concurrencia y de los premios con que la dirección de Estudios y la autoridad alentarán a los escritores para que se dediquen a la composición de esta clase de obras: beneficio el más grande, el más importante que pueden hacer a su nación". Finalmente, el *informe Quintana* nos suministra una última referencia que sirve precisamente para eludir el problema, al posponer la designación concreta de los métodos de enseñanza y de los libros elementales al momento en que las Cortes aprueben el plan general de la enseñanza: "los libros y los métodos, como objetos particulares que deben examinarse y determinarse después de aprobadas y planteadas las bases generales, no corresponden al plan que se ha propuesto la Junta"[3].

De esta somera exposición se pueden extraer dos conclusiones: 1ª, la cuestión de los libros de texto nace íntimamente asociada a la uniformidad de la enseñanza y a la designación del método didáctico; 2ª, del contexto del *informe* parece deducirse que su redactor se inclina por la solución dada en la Francia revolucionaria, esto es, encargar a una comisión ilustrada, como era la Dirección General de Estudios, la designación de los libros escolares, sin que el informe especifique si esos libros serían obligatorios para el profesor o si éste quedaría en libertad de elegir de entre ellos los que estimara más adecuados.

Sobre la base de este informe se redactará el proyecto de decreto de 1814, obra de los diputados liberales, que en su artículo 2º dice que "la enseñanza pública será uniforme", el artículo 3º prescribe que "será uno mismo el método de enseñanza", y, cerrando el círculo, el artículo 4º impone que "serán igualmente unos mismos los libros elementales que se destinen a la enseñanza pública". Es significativo que la Comisión de Instrucción Pública de las Cortes que dictaminó este proyecto recordara que la Constitución prescribe la uniformidad de la enseñanza, diciendo a este respecto: "[...] establece la Constitución un principio tan luminoso y fecundo en

consecuencias útiles, que él solo casi basta a arreglar la educación pública. Quizás entre las causas que se han opuesto hasta ahora a su reforma y mejoramiento, no ha habido otra más dañosa que la falta de uniformidad en la enseñanza. Diferente era el método, diferentes los libros, opuestos muchas veces los principios que se enseñaban [...] Ahora que se trata de establecerla [la educación nacional], y que la Constitución exige la uniformidad de enseñanza, escojamos este principio por fundamento del nuevo sistema. Toda la instrucción que el Estado costee, sea precisamente uniforme: uno por consiguiente el método, unos los libros elementales"[4].

El primer debate parlamentario sobre manuales escolares.

Efectivamente, la Comisión de Instrucción Pública presenta el 20 de julio de 1820 un dictamen en el que, entre otras cosas, dice: "El cuadro que presenta este estado de la enseñanza pública ofrece la triste imagen en que se hallaron las ciencias. Libros llenos de falsas y perniciosas doctrinas contra los derechos de las potestades civil y eclesiástica; confusión y desorden en los conocimientos, y tiempo no solamente perdido para la juventud española, sino convertido en daño de la religión, de la moral y del Estado"[5]. La referencia a las doctrinas contra las regalías del Estado y a los principios absolutistas antiliberales resulta evidente, aunque se encubra con otras apelaciones de signo eclesiástico.

Ante la inminencia del curso académico, la Comisión propondrá en su dictamen, y así se aprobará por las Cortes, un proyecto de decreto restableciendo el plan Caballero de 1807. En relación con los manuales escolares el artículo cuarto de este decreto de las Cortes dirá: "No existiendo en el día la Dirección general de estudios designada por la Constitución, ni siendo oportuno que el Congreso se ocupe en el examen de la alteración y nueva asignación de libros elementales que convenga hacer en el expresado plan según el estado de la ilustración general, propone la comisión que por esta vez se encargue este punto el Ministerio de la Gobernación para que tome las providencias más eficaces a fin de que se verifique cuanto antes tan importante objeto"[6].

En el debate que siguió a esta propuesta de la Comisión, los diputados La Santa y Zapata propusieron a la Cámara que "fuesen las Cortes las que designasen los libros de texto que debían enseñarse en las Universidades, y que no se dejase esto al arbitrio del Gobierno, que pudiera llegar el caso de que abusase de esta facultad"[7]. Contestaron, en nombre de la Comisión, los diputados Muñoz Torrero y Tapia, alegando que "esta facultad se le concede por esta sola vez, y porque no existe la Dirección general de estudios"[8]. En un sentido más matizado iría la petición del diputado señor Janer, realizada meses más tarde, de que "las Cortes digan al Gobierno que por todos los medios que esté a su alcance procure la composición o traducción de buenos libros elementales en todos los ramos de la enseñanza pública, para que puedan señalarse en los nuevos planes de ésta, y escogerse los que mejor correspondan a cada asignatura, a la uniformidad de la enseñanza y a los grandes progresos que han hecho las ciencias en Europa"[9]. No obstante, sigue sin quedar claro quiénes son los que escogerán los libros "que mejor correspondan a cada asignatura", aunque dado el carácter intervencionista que tiene la mayoría de las actuaciones parlamentarias puede suponerse que no son los profesores los destinatarios últimos de estas proposiciones.

En todo caso, la opinión pública liberal seguirá creyendo durante este invierno de 1820-1821 que la competencia para aprobar los manuales escolares corresponde a las Cortes, como lo prueba la continua referencia del *Diario de Sesiones* a los libros recibidos para su examen, algunos tan significativos como el que manda don Vicente Navarro con el título *Arte de escribir cursivo y liberal, arreglado a un sistema natural y filosófico*, en cuya presentación el autor señala que "su obra es fruto de 40 años de trabajo y meditación, y que no hubiera salido a ver la luz pública si la Constitución no la hubiera sacado del calabozo a que la había condenado el Gobierno anterior"[10], o

el manuscrito que remite Pedro Canel y Acevedo con la denominación de *Catecismo fundamental teórico-práctico de la Constitución española*[11].

Es preciso esperar al debate del proyecto de reglamento de 1821 para que las posiciones ideológicas del liberalismo español se decanten en relación con los manuales escolares. Efectivamente, cuando en la sesión extraordinaria del día 19 de octubre de 1820 se someta a deliberación parlamentaria el proyecto de decreto para el arreglo general de enseñanza pública, la brevísima discusión parlamentaria que originó el artículo 2º -"será uno mismo el método de enseñanza, como también los libros elementales que se destinen a ella"[12], desvelará la existencia de dos posiciones, en cierto modo antitéticas, en el seno del liberalismo español: la libertad absoluta de los profesores para elegir los manuales escolares, posición que quedará en minoría, y la subordinación completa de los libros de texto al principio de uniformidad, que es la que prevaleció. El diputado señor Palarea defenderá la primera posición, manifestando que creía "no sólo inútil e inejecutable, sino perjudicial, el que se adoptasen unos mismos libros elementales para todo género de enseñanza: inútil, porque no había la abundancia de libros que se necesitaban para todos los que se dedicasen a los estudios; inejecutable, porque si los profesores creían que fuesen más útiles otros libros distintos de los que se señalaban, los adaptarían eludiendo el reglamento, porque nunca faltaría medio de hacerlo sin comprometerse; y finalmente, perjudicial, porque en las ciencias físico-matemáticas, en que cada día se hacían nuevos descubrimientos, sería muy dañoso fijar y hacer en cierto modo estacionaria la enseñanza"[13]. Por la Comisión defenderá la segunda posición el diputado Vargas Ponce, advirtiendo que "la Dirección general de estudios cuidaría de renovar los libros elementales a medida que se hiciesen nuevos adelantamientos en las ciencias, y se fueren publicando libros más a propósito para la enseñanza, y que el despotismo literario que con tanta razón se había quejado el señor Palarea, se verificaría mejor dejando que los profesores adoptasen a su arbitrio los libros elementales que quisieren, que no si confiasen la elección de aquéllos a un cuerpo tan ilustrado e independiente como debía suponerse la Dirección de Estudios [...]"[14].

Esta segunda posición es, como decíamos, la que triunfó a la hora de aprobar el artículo 2 del reglamento general de Instrucción Pública. Las razones para ello, veladas en cierto modo en la intervención del diputado Vargas Ponce, las hará valer varios meses más tarde el diputado señor Gisbert, eclesiástico liberal: "Mientras no se sujete en el tiempo presente toda enseñanza a los libros que la Nación designe, estamos perdidos. Libros, Señor, libros. Estamos cargados y llenos de maestros ignorantes [...] mientras la Nación o el Poder legislativo no se constituya como pedagogo de la pública y privada enseñanza, todo seguirá como hasta ahora [...] mientras no se reduzca la enseñanza a los libros que se designen y estén designados por el Gobierno. Todavía no estamos en tiempo de dar cierta libertad en este punto: la mayor parte de la Nación vive envuelta en tinieblas"[15]. Estas palabras, pronunciadas en la sesión del 22 de junio de 1821, cuando ha transcurrido más de un año de la nueva etapa constitucional, muestra la sensibilidad de los liberales ante las dificultades de la implantación del nuevo régimen, conscientes ya de la necesidad de una pedagogía liberal basada en los manuales escolares designados por el Gobierno y a los que se sujeten los maestros y profesores, a fin de contrarrestar la oposición absolutista y afianzar el liberalismo político.

La política absolutista de los manuales escolares

Hablar de un proyecto fernandino sobre libros de texto implica casi necesariamente referirse a la segunda etapa del absolutismo, la que los historiadores liberales denominaron, no sin razón, la "ominosa década". Esto es así a pesar de la existencia del real decreto de 1 de febrero de 1815, por el que se disponía que la Junta que ha de nombrarse para proporcionar "el más acertado plan general de estudios" se ocupe

sin pérdida de tiempo en su formación, "con el fin de asegurar la educación e instrucción pública"[16].

Aunque el decreto de 1815 es prácticamente una norma de creación de la citada Junta, en él Fernando VII se mostraba partidario de una "sólida y bien ordenada educación pública, protegida con vigilancia por el Gobierno"[17], y establecía que, para determinadas materias, entre las que incluía el derecho natural y de gentes, el señalamiento de los manuales por la Junta se haría previo dictamen preceptivo de los obispos. El mismo día firmaba otro decreto nombrando a los miembros de la llamada Junta de Ministros, designando al M. R. Obispo Inquisidor general y a los obispos de Zamora, Málaga y Osma para "el señalamiento de los libros para las enseñanzas"[18].

A la expresada disposición seguiría una real orden de 29 de octubre de 1817 mandando que se restableciera en la universidad de Salamanca el plan de estudio de 1771, así como otra de 14 de septiembre de 1818 para la universidad de Santiago en el mismo sentido. Un mes más tarde, el 27 de octubre de 1818, se generalizaba esta política a todas las universidades del reino y, en lo que importa a los manuales escolares, se ordenaba que se tuvieran en cuenta "las prevenciones sobre libros y enseñanzas contenidas en las Reales órdenes dirigidas últimamente a varias universidades, señaladamente a la de Salamanca"[19]. Pero, dejando aparte el restablecimiento del viejo plan de estudios de 1771 para las universidades y la designación de libros específicos para la enseñanza universitaria, poco se hizo del plan general proyectado en 1815[20].

Fue, como sabemos, en la segunda restauración fernandina cuando el absolutismo político estableció un plan general de estudio, si bien éste se produjo de modo sucesivo: primero fue el plan de las universidades del reino -1824-; después, el plan de las primeras letras -1825-; finalmente, el reglamento de las escuelas de latinidad y colegios de humanidades -1825-.

Para ello se acudió al procedimiento que ya conocemos, del que da amplia información el preámbulo del plan de estudio de las universidades de 14 de octubre de 1824. En dicho preámbulo se da cuenta del celo de la Junta de 1815, cuya misión no pudo lograrse porque "aunque prepararon los trabajos, y me presentaron algunos reglamentos y proyectos, no dieron acabada la empresa, porque el genio del mal oponía continuos e insuperables obstáculos a los más útiles que Yo meditaba"[21]. Que los libros de texto preocupan al nuevo régimen lo prueba que a los pocos días de la reposición de Fernando VII en sus poderes absolutos, un real decreto, de fecha 11 de octubre de 1823, ordena la creación de una Junta de "personas de ciencia y virtud para el examen y calificación de todas las obras elementales", justificándose dicha junta con estas palabras: "Uno de los mayores males que ha ocasionado la revolución ha sido la mala dirección que se ha procurado dar a los corazones de la inocente juventud, preparándola con la lectura y estudio de obras perniciosas, dispuestas astutamente, de modo que aun aquéllos que hubiesen recibido en la niñez impresiones de honradez y santidad, pudiesen, olvidándolas, ser en su edad madura cooperadores de la perpetua revolución con que se pretendía afligir al espíritu humano". Para evitar esta influencia perniciosa de los manuales escolares, se asigna a la Junta la misión de proceder "al examen y calificación de todas las obras elementales que se conocen [...] capaces de formar hombres que sean dignas columnas del Altar, del Trono y de su Patria"[22]. Posteriormente, dos reales decretos, de fecha 18 de febrero de 1824, reponen de nuevo la Junta de Ministros, renuevan totalmente sus componentes y designan como obispos censores a los de Tarazona, Zamora, Osma y Segovia.

En los tres planes de estudio indicados se establecía un principio muy querido por los liberales, el de la uniformidad del plan de estudio, si bien, lógicamente, esta uniformidad estaba ahora en los antípodas de aquéllos. El artículo primero del plan de 1824, que marcará la pauta a seguir para los restantes reglamentos, será

extremadamente preciso: "El plan literario de estudios, y el arreglo general de gobierno interior y económico, y de disciplina moral y religiosa, serán uniformes en todas las Universidades de la Península e Islas adyacentes, salvo las excepciones que se expresarán en esta ley"[23]. En función de dicha uniformidad, los planes dedican múltiples artículos a designar específicamente el libro de texto que el profesor deberá emplear obligatoriamente para cada asignatura de cada curso y de cada nivel educativo. En cierto modo, la política constitutiva de los liberales, asignando a los manuales escolares un lugar central en el sistema educativo, fue proseguida por los absolutistas, si bien no sólo imprimiéndola un signo distinto, sino también llevando a sus últimas consecuencias el principio de la uniformidad de los libros escolares.

De los tres planes citados merece destacarse que los relativos a la instrucción primaria y a la enseñanza secundaria están "directamente influenciados por la pedagogía y praxis escolapias"[24], con un mayor influjo en la primera que en la segunda, pero siempre presente en los métodos de enseñanza y régimen de gobierno de las escuelas, así como, muy especialmente, en los libros escolares designados en los reglamentos, la mayoría de autores escolapios, entre ellos el muy famoso *Lecciones escogidas para los niños que aprenden a leer en las Escuelas Pías*, publicado por primera vez en 1806 y reeditado sucesivamente a lo largo de todo el siglo.

Por último, en el reglamento de escuelas de latinidad y colegios de humanidades se establecía, en relación con los manuales escolares, un auténtico monopolio legal a favor del Estado: "la Inspección general de Instrucción pública tendrá el privilegio exclusivo y perpetuo para imprimir y vender las obras que de su orden se compongan, corrijan o traduzcan, destinados al uso de las Escuelas públicas; entendiéndose ella con los autores en cuanto a remunerarles su trabajo" (artículo 109)[25].

Los libros de texto en el Trienio constitucional

Pasada la reacción absolutista de 1814-1820, el trienio constitucional vuelve a plantear la necesaria ordenación del nuevo sistema público de educación, dando lugar a lo que he llamado la primera ley general de educación: el reglamento general de Instrucción Pública de 1821, texto legal que se basa prácticamente en el informe Quintana y en el proyecto de 1814. Lo significativo ahora es que la posición ideológica del naciente liberalismo español, en relación con los manuales escolares, se divide en tendencias distintas: libertad absoluta y libertad restringida. En efecto, en la sesión extraordinaria del día 19 de octubre de 1820, en la que se discute el artículo 2º -"será uno mismo el método de enseñanza, como también los libros elementales que se destinen a ella", se manifiestan dos posiciones opuestas. El diputado señor Palarea defenderá la primera posición, señalando que creía "no sólo inútil e inejecutable, sino perjudicial, el que se adoptasen unos mismos libros elementales para todo género de enseñanza: inútil, porque no había la abundancia de libros que se necesitaban para todos los que se dedicasen a los estudios; inejecutable, porque si los profesores creían que fuesen más útiles otros libros distintos de los que se señalaban, los adaptarían eludiendo el reglamento, porque nunca faltaría medio de hacerlo sin comprometerse; y finalmente, perjudicial, porque en las ciencias físico-matemáticas, en que cada día se hacían nuevos descubrimientos, sería muy dañoso fijar y hacer en cierto modo estacionaria la enseñanza". Defenderá la segunda posición el diputado Vargas Ponce, advirtiendo que "la Dirección general de estudios cuidaría de renovar los libros elementales a medida que se hiciesen nuevos adelantamientos en las ciencias, y se fueren publicando libros más a propósito para la enseñanza, y que el despotismo literario que con tanta razón se había quejado el señor Palarea, se verificaría mejor dejando que los profesores adoptasen a su arbitrio los libros elementales que quisieren, que no si confiasen la elección de aquéllos a un cuerpo tan ilustrado e independiente como debía suponerse la Dirección de Estudios [...] "[26]. Pues bien, digamos ahora solamente que la posición defensora de la libertad absoluta

quedó en minoría y que el criterio que prosperó fue el de encargar a la Dirección la selección de los libros escolares, aunque la abrupta terminación del trienio hizo imposible que se plasmara esta decisión en la determinación concreta de los manuales escolares.

Que los libros de texto preocupaban no sólo a los liberales sino también a los partidarios del absolutismo político lo prueba el que a los pocos días de la reposición de Fernando VII en sus poderes absolutos, un real decreto, de fecha 11 de octubre de 1823, ordenaba la creación de una Junta de "personas de ciencia y virtud para el examen y calificación de todas las obras elementales". Como se ve, el criterio es el mismo aunque los fines políticos se encuentren ahora en los antípodas. En cualquier caso, lo cierto es que los planes de Calomarde para las diversas enseñanzas se inclinarán definitivamente por el texto único, esto es, por un texto determinado para cada asignatura que se indicará detalladamente en los diferentes planes de estudio carlomardinos. Los planes dedicarán, pues, múltiples artículos a designar específicamente el libro de texto que el profesor deberá emplear obligatoriamente para cada asignatura de cada curso y de cada nivel educativo.

Los libros de texto en la era isabelina: libertad limitada

Es preciso esperar a que el liberalismo se afiance para que se produzca, en la materia que nos ocupa, un giro espectacular: nos referimos a la afirmación inequívoca de la libertad del profesor para decidir el libro escolar. Su mejor expresión se encuentra en la *Exposición a S. M. la Reina Gobernadora*, firmada por el duque de Rivas, que constituye la más clara justificación del plan general de Instrucción Pública aprobado por el real decreto de 4 de agosto de 1836. En relación con los libros de texto, la *Exposición* dice así: "Nuevas parecerán, Señora, muchas de las disposiciones que llevo ya propuestas; [...] todavía parecerá más nueva, y por ventura controvertible, la relativa a los textos fijos o de asignatura que quedan prohibidos en el plan, dejando al profesor en entera libertad respecto de este punto. Apoyado, sin embargo, en la opinión del Consejo Real que propone lo mismo, creo que así debe mandarse, y hasta prohibir que los catedráticos puedan imponer esta obligación a los alumnos, y sí solo recomendarles la obra que juzguen más conveniente, excepto en las enseñanzas elementales donde, niños todavía los discípulos, necesitan contraer más su atención y hacer un uso más frecuente de la memoria. El señalamiento de un texto fijo favorece la pereza de los profesores, impide que la enseñanza camine a la par de los progresos de la ciencia y aprovecha menos a los discípulos [...]"^[27]. Por tanto, libertad absoluta para el profesor en materia de libros de texto en la enseñanza secundaria y universitaria, aunque no en la primaria.

Pero, dos años más tarde, esta limitación desaparece. Publicada la ley de 1838 sobre la enseñanza primaria, el reglamento del mismo año se pronuncia inequívocamente por la libertad de los maestros a la hora de elegir libros de texto. En el preámbulo de este reglamento se fija claramente la nueva posición: "Después de haber reflexionado detenidamente sobre las ventajas y desventajas de señalar o no libros de texto, ha parecido conveniente autorizar a los maestros y Comisiones locales para que elijan los que les parezcan mejores, con el conocimiento siempre e implícita aprobación de la respectiva Comisión provincial, que a su vez dará noticia al Gobierno de los libros de uso en las escuelas. Esta disposición, arriesgada a primera vista, deja de serlo en el supuesto de que los maestros y Comisiones cumplan con su deber. Si no cumplen, nada se adelantaría con ordenar otra cosa que pudiera igualmente dejarse de cumplir".

Expuesto el principio general, el preámbulo dedica un amplio lugar a las razones que justifican tal principio: "El riesgo de que en las escuelas se haga uso de malos libros, ha de provenir necesariamente de una de tres causas: o de malos principios religiosos, morales o políticos, o de ignorancia, o de falta de medios para adquirir libros buenos. La primera será por fortuna la más rara; y si alguna vez se verifica, no

serían los libros determinados que se impusieran los que remediasen el mal. [...] Cuando se adoptan malos libros por ignorancia de los maestros, es el remedio natural y directo el ilustrar a estos, o valerse de otros. [...] Cuando la falta de medios ocasiona la privación de libros, nada importa que se designen o no los que deben usarse. En este caso es preciso facilitarlos".

Todo ello aboca a la siguiente conclusión: "Todas estas consideraciones persuaden que se debe dejar en libertad a los maestros de adoptar los libros que crean más a propósito para la enseñanza, siempre que se puedan precaver con racional seguridad los abusos de esta libertad. A este fin, y también el de poder juzgar de los adelantamientos de los maestros y discípulos, el Gobierno de S. M. cuidará de estar informado de lo que se lee en las escuelas" [28]. Libertad, pues, para el maestro, aunque se tomen algunas cautelas por parte del Gobierno.

Esta situación de plena libertad durará poco. Durante la regencia de Espartero, concretamente en 1840, se reorganiza la Dirección General de Estudios y se la autoriza a dotarse de comisiones auxiliares. Como consecuencia de esta autorización, la Dirección General de Estudios constituyó en su seno, el 12 de febrero de 1841, una comisión de examen de libros de texto, comunicando al Gobierno el carácter con el que se creaba: "No opina este cuerpo superior que convenga señalar imperativamente las obras que han de estudiarse en cada asignatura, ni es tal el trabajo que a la Comisión de examen se comete; sino que por el contrario, dejando el camino abierto a las mejoras de que las ciencias son susceptibles, y estimulando así el ingenio y aplicación de los escritores, desearía sin embargo que no pudieran emplearse en la enseñanza tratados desnudos de mérito, y por lo tanto inútiles o perniciosos. El objeto de la Comisión es, pues, decidir si las obras sometidas a su examen, son o no a propósito para los estudios; dejando a los profesores que escojan las que entre las aprobadas prefieran"[29].

Se inaugura de esta forma el sistema de lista, llamado a tener larga vida entre nosotros. Con esta vía los liberales intentaron conjugar la uniformidad de la enseñanza, de la que el libro de texto era un importante elemento, con la libertad de elección del profesor. La consagración legal de este nuevo sistema, por lo que respecta a las enseñanzas secundaria y universitaria, vendría dada por el plan Pidal de 1845. Como es sabido, posteriormente, en 1857, Claudio Moyano presentó al Congreso de los Diputados un proyecto de ley de bases para la fijación del nuevo sistema educativo. Dentro de estas bases, la cuarta decía: "Unos mismos libros de texto, señalados por el Real Consejo de Instrucción Pública, regirán en todas las escuelas". El sistema de lista encontrará en la ley articulada de ese mismo año el respaldo propio de una norma de este rango, y por tanto una cierta estabilidad. Mas a nosotros lo que nos interesa resaltar ahora es la importancia que para estas fechas ha adquirido ya el manual escolar, como se deduce de la propia ley Moyano, que dedica un título completo a su regulación, el título V, denominado precisamente "De los libros de texto".

Hay ahora, sin embargo, una novedad, y es la consagración de los programas de las asignaturas: "El Gobierno publicará programas generales para todas las asignaturas correspondientes a las diversas enseñanzas, debiendo los Profesores sujetarse a ellos en sus explicaciones", salvo en los estudios de doctorado (art. 84). Por otra parte, el artículo 86 de la ley será contundente en relación con los manuales escolares: "Todas las asignaturas de la primera y segunda enseñanza, las de las carreras profesionales y superiores y las de las facultades mayores hasta el grado de Licenciado, se estudiarán por libros de texto: estos libros serán señalados en listas que el Gobierno publicará cada tres años". En la primera enseñanza no pasarán de seis los libros señalados para cada asignatura por el Real Consejo de Instrucción Pública, y en la enseñanza secundaria e instrucción superior no pasarán de tres[30]. Sin embargo, el sistema de lista sufrirá en los últimos años de la era isabelina una

degradación, llegándose en 1866 a un sistema de doble filtro: dentro del Consejo de Instrucción Pública se creará una comisión eclesiástica -para velar por la buena doctrina- cuyo informe será previo al del propio Consejo (este sistema de doble filtro sería recogido por la ley Catalina de 2 de junio de 1868).

Cuando termina la era isabelina se abre otro ciclo histórico, el que comprende el Sexenio democrático y la larga Restauración, aunque podemos decir que las políticas sobre el libro de texto repiten las que ya conocemos, aunque aparezcan elementos nuevos que trataremos de identificar.

2. De la libertad plena del Sexenio democrático a la libertad limitada de la II República pasando por el texto único de la Dictadura primorriverista

La *gloriosa* revolución de 1868 nos trae de nuevo la política de libertad en materia de manuales escolares. Esta política hay que enmarcarla dentro de la concepción plural que el partido progresista tiene de la libertad de enseñanza, asumida como un complejo haz de derechos que forman un todo indivisible: libertad de creación de centros docentes, pero también libertad de cátedra del profesor; libertad para la creación de centros públicos, pero no solo para el Estado sino también para las diputaciones y ayuntamientos; libertad del alumno para realizar el aprendizaje de acuerdo con sus capacidades y el tiempo que él mismo libremente fijara.

Dentro de este marco complejo de derechos es como debe situarse, y entenderse, el decreto de 21 de octubre de 1868 sobre las enseñanzas secundaria y superior, cuyo preámbulo *dice*: "Los profesores deben ser también libres en la elección de métodos y libros de texto y en la formación de su programa, porque la enseñanza no es un trabajo automático, ni el Maestro un eco de pensamientos ajenos. El Catedrático merecedor de serlo, tiene un sistema y métodos suyos, y cuando se le imponen otros, pierde su espontaneidad, y sus lecciones son una mezcla extraña de ideas y formas heterogéneas, sin unidad ni concierto"[31]. De ahí que el artículo 16 sea terminante: "Los profesores podrán señalar el libro de texto que se halle más en armonía con sus doctrinas y adoptar el método de enseñanza que crean más conveniente".

Los libros de texto en la Restauración: de nuevo el sistema de lista

La Restauración, frente a la absoluta libertad de la *Gloriosa*, restableció el sistema de lista. El sistema de lista refrendado por la ley Moyano continuó rigiendo, con mayor o menor fortuna, hasta la ley de 1 de febrero de 1901, que consagró a su vez el sistema del cuestionario para las enseñanzas secundaria y superior, y con él la libertad de elección de los libros de texto. En la educación primaria, por el contrario, el sistema de lista se mantuvo hasta 1911, fecha en que fue sustituido por la aprobación libro a libro.

Veamos, por tanto, lo que representó la idea del cuestionario. Es interesante a este respecto la lectura de la *Exposición* de 20 de octubre de 1894 que dirigió Eduardo Vincenti, a la sazón director general de Instrucción Pública, al ministro de Fomento con motivo de la estadística de manuales escolares realizada en dicho centro directivo, prácticamente exhaustiva. Y es interesante porque, que yo sepa, es la primera vez que en la política del libro escolar se habla de los cuestionarios como posible solución a "los defectos del sistema que ha imperado por tanto tiempo" en la educación secundaria y superior, esto es, el sistema de lista.

Para evitar "el crecido número de obras que hay señaladas de texto, la extensión desmedida de la mayor parte y el precio considerable de muchas de ellas" y para cubrir el "vacío en la forma como el Estado cumple su misión tutelar en la esfera de la enseñanza", Vincenti propone que se elaboren los cuestionarios generales como marco que determine el "carácter, extensión y fines de la asignatura". Bastaría, en su opinión, estos cuestionarios en las universidades, "donde la enseñanza tiene que desplegar su vuelo más libre y elevado", mientras que en los institutos los programas

y los libros de texto ajustados al cuestionario, bastarían, insiste Vincenti, para resolver tan espinoso problema[32]. De este modo, la tríada cuestionario, programa y manual ocupará todo el espacio legal hasta la misma guerra civil de 1936.

Esta modalidad aparece primero en el real decreto de 6 de julio de 1900, justificado, una vez más, por la necesidad de remediar los males y abusos cometidos en torno a los libros de texto. Para ello, "se afirma el derecho del Estado para fijar por medio de un *Cuestionario* general el carácter y extensión de cada una de las asignaturas incluidas en el plan de estudios; se reconoce la facultad del Profesor para cumplir su misión docente con la más amplia libertad dentro de los límites de aquel Cuestionario; se establecen trámites y juicios previos que garanticen las condiciones didácticas de los libros de texto, y se encomienda al voto público de la Junta de Profesores del establecimiento o Facultad la resolución de las quejas que en contra de aquéllos se formulen, con apelaciones ante el Consejo universitario y Real Consejo de Instrucción pública"[33]. Cuestionario, programa y manuales escolares encajan en este real decreto de manera similar a como se plasmará después en la ley de 1901: un cuestionario diseñado por el Estado que determina el carácter y extensión de cada asignatura, un programa redactado por el profesor con plena libertad pero ajustado al cuestionario, y un manual escolar que, aunque sea aprobado por el Consejo de Instrucción Pública en atención a sus condiciones didácticas, no podrá ser obligatorio para los alumnos, que sólo deberán demostrar su suficiencia en función de los contenidos exigidos por el cuestionario.

Se creaba así un sistema que garantizaba la libertad para el alumno a la hora de escoger el manual escolar y que prohibía al profesor señalar un determinado libro para la enseñanza, pero el sistema descansaba en que uno y otro se ajustasen al cuestionario que para la asignatura publicaría el Gobierno. Para mayor garantía, así se recogió en el reglamento de exámenes de 10 de mayo de 1901. El problema surgió porque conforme fueron pasando los años los cuestionarios para las diferentes asignaturas no se publicaron. De hecho, habrá que esperar a la Dictadura de Primo de Rivera para que los cuestionarios fueran una realidad, si bien en estas fechas la política de los libros escolares había girado ya sobre el texto único.

Los libros de texto en la primera Dictadura: el texto único

La idea de que el Estado edite un único libro de texto para cada asignatura encontrará su cauce en el real decreto de 23 de agosto de 1926, si bien circunscrito al bachillerato. La lectura de esta norma es muy ilustrativa de la mentalidad con que la dictadura primorriverista acometió el sempiterno problema de los manuales escolares. El preámbulo de este decreto comienza afirmando algo que ya sabemos: "Uno de los más importantes problemas de la enseñanza en los Centros oficiales ha sido el de los libros de texto", haciéndose eco a continuación de que "el clamor de la opinión demanda una reforma radical en la situación presente".

El punto de partida es la "omnímoda libertad" que tienen los alumnos para estudiar por los libros que más les agraden, así como el consabido diagnóstico sobre la excesiva extensión de los manuales y su elevado precio. Pero la solución no es la libertad de textos: "Si en los grados superiores de la enseñanza universitaria, en que las facultades mentales del escolar han alcanzado completo desarrollo, cabe una colaboración del Profesor con los alumnos, en que estos reciban una siembra de ideas para elaborarlas con su criterio personal; tales métodos serían de dudosa eficacia en los grados medios en que la inteligencia, en formación, ha de recibir la verdad ya investigada, sin perjuicio de que los alumnos se inicien o aficionen a inquirirla por su propia cuenta; lo que no excluye que se trabaje sobre un texto, como modelo o guía de estudio, ya que su comprensión se facilitaría precisamente con el empleo de los métodos didácticos"[34]. El texto único llegó a ser una realidad. No obstante, una lectura de las abundantes normas legales publicadas al efecto muestra la complejidad y la dificultad de una política de este tipo: concursos que se declaran

desiertos por no estimarse idóneo ninguno de los libros presentados por los autores, demoras ineludibles a la espera de la publicación de los cuestionarios oficiales, concursos para la impresión, encuadernación, distribución y venta de los libros de texto, nombramiento de múltiples comisiones para la calificación de los libros escolares de cada asignatura, concesiones de premios en metálico a sus autores, fijación del precio de cada libro de texto, etc. Grande debió ser el empeño político del ministro Calleja para conseguir allanar tales obstáculos, pues en el año 1928 salían a la luz los primeros libros oficiales de bachillerato con carácter de textos únicos.

Los libros de texto en la II República

En la política seguida por la República se puede observar la existencia de tres etapas diferenciadas que se corresponden expresamente con períodos políticos muy cualificados: bienio azañista, bienio radical-cedista y guerra civil.

Que el libro escolar fue una materia significativa para la República lo muestra la inmediata adopción de disposiciones gubernativas, en los primeros momentos del nuevo régimen. Una de las medidas iniciales del gobierno provisional fue el decreto de 22 de agosto de 1931, por el que se anulaba el libro de texto único y se volvía a la ley Moyano, es decir, se reponía el sistema de lista. Por otra parte, el gobierno dictó pronto otro decreto, sobre precio y calidad de los libros de texto -de fecha 8 de septiembre de 1931-, en cuyo preámbulo se exponía la preocupación republicana por los valores y símbolos vehiculados en los libros editados durante la monarquía, sobre todo en el período de la Dictadura. El decreto de 8 de septiembre de 1931 era una solución provisional en la que se exhortaba a los claustros de los centros de enseñanza secundaria a reunirse de inmediato y reclamar de los profesores los programas de sus asignaturas y las obras recomendadas para su estudio. Quizás lo más singular de este decreto de la República era que atribuía autoridad a los claustros no sólo para velar por la calidad de los textos recomendados, sino también para vigilar el precio concreto de cada manual.

Sin embargo, la decisión que se adoptó finalmente fue la tradicional, tanto en el ámbito de la enseñanza primaria como de la secundaria: encargar a una comisión la selección de los manuales escolares. En efecto, la orden ministerial de 28 de mayo de 1932 estableció que el Consejo de Instrucción Pública escogería los libros de texto de las escuelas, empezando por los de lectura, de acuerdo con razones pedagógicas, científicas, literarias y económicas, pudiendo el maestro optar entre un mínimo de doce obras por materia (la selección de obras para la enseñanza primaria se publicó en el bienio siguiente -mayo de 1934- teniendo en general buena aceptación).

Correspondió al bienio radical-cedista dar la réplica al problema de los manuales escolares en el ámbito de la enseñanza secundaria. La respuesta fue la reforma del bachillerato -plan Villalobos de 29 de agosto de 1934-, que acudió también a un criterio tradicional: el establecimiento de un cuestionario para las distintas asignaturas, al que debían sujetarse los libros de texto. El decreto de 12 de octubre de 1934 estableció las normas sobre los libros escolares, disponiendo que una "Junta de personalidades científicas" elegiría un número indefinido de libros de texto para las distintas asignaturas, escogiendo el profesor libremente el o los que estimara más oportunos.

La coyuntura política fue marcando la orientación de los libros de texto. Triunfante el Frente Popular, los textos legales endurecen el tono, adoptan posiciones más radicales, preanuncian, en definitiva, tiempos de mayor enfrentamiento. Así, por ejemplo, en la orden circular que el ministro de Instrucción Pública, de nuevo Marcelino Domingo, dirige a inspectores y maestros, recuerda a los primeros que deben ser "cada día más exigentes", que en caso de incumplimiento de las normas han de "proceder con toda severidad" y, en relación con los manuales escolares, les indica que deberán "vigilar escrupulosamente los libros de texto" (hay también una

preocupación porque el laicismo en la enseñanza sea efectivo, de tal modo que donde eso no ocurra, "la Inspección lo impondrá inflexiblemente"); a los maestros se les recordará sus deberes para con la República, y especialmente "su identificación con el sentido laico de la República y su propósito de servirla"[35].

El período de guerra acabó obviamente con el espíritu liberal de la República. La guerra civil fue, en ambos bandos, una guerra total en la que se buscó el aniquilamiento del enemigo. El libro escolar se hizo beligerante. Quedaban lejos los tiempos en que la República buscaba el respeto de la conciencia del niño. Como han puesto de relieve Mayordomo y Fernández Soria, la escuela fue ahora algo más que una agencia de socialización política, fue un instrumento ideológico de dominación y adoctrinamiento del niño. La guerra civil impidió la neutralidad ideológica[36].

3. Los libros de texto en la Dictadura franquista: control férreo

En la segunda Dictadura, la evolución de la política del libro escolar puede definirse con pocas palabras: del texto único se pasa al sistema de autorización previa. No obstante, en un primer momento, la determinación de un texto único, a diferencia de la primera Dictadura que lo estableció para la enseñanza secundaria, se aplicará ahora a la enseñanza primaria. Así, en 1937 se ordena "con carácter obligatorio a todas las Escuelas de España de un mismo libro de lectura que, con el título de 'Libro de España', sea la guía y orientación de la enseñanza patriótica que el Maestro ha de transmitir al alumno"[37]. Posteriormente, en 1938, se encomienda al Instituto de España la edición de textos destinados a la enseñanza primaria en sus distintos grados, que serían impuestos por el Estado con carácter obligatorio. Aunque efectivamente el Instituto de España cumplirá con su papel y se editarán varios libros de texto para las escuelas, pronto el texto único será sustituido por una censura férrea, previa a la aprobación del libro.

La política del libro de texto durante el franquismo apenas variará. Es verdad que en 1953 vuelven los cuestionarios de enseñanza primaria, modificados por los de 1965, a los que deberán someterse los libros escolares, pero la censura ideológica, política y religiosa, se mantendrá, más o menos mitigada en función de las necesidades del régimen. Todo ello sin perjuicio del impulso que se dio a la mejora técnica y didáctica de los libros de texto.

Finalmente, la ley general de Educación de 1970, en lo que concierne a los libros de texto, es sumamente parca. La disposición adicional quinta se remite a algo que es ya una constante de todo el período aquí considerado, la aprobación ministerial, aunque ahora se hable de supervisión "de acuerdo con las normas que reglamentariamente se establezcan". Es decir, se mantiene la autorización previa. Sin embargo, la última norma del franquismo sobre manuales escolares, la de 20 de julio de 1974, aun manteniendo lógicamente la previa autorización, introduce dos novedades: primero, una vez aprobados los libros, su elección se encomienda al claustro de los centros de educación general básica o formación profesional, y a los seminarios didácticos en los centros de bachillerato; la segunda novedad estriba en que dicha elección debía hacerse previa audiencia de la asociación de padres de alumnos del centro.

4. Los libros de texto en la España democrática: de la autorización previa a la libertad de elección y de edición

No deja de ser significativo que aunque la segunda Restauración, la que trae consigo la democracia, supone un cambio profundo de régimen político, la política del libro de texto haya permanecido anclada casi hasta hoy en la autorización previa de la ley de 1970, poniendo de relieve uno de los rasgos más característico de la política del libro escolar: la extraordinaria inercia de estas políticas y la dificultad de adoptar cambios importantes en esta materia.

La LOGSE, aun cuando derogó casi en su totalidad la ley general de Educación de 1970, dejó subsistente, sin embargo, algunas pocas disposiciones, entre ellas la adicional quinta, que establecía el régimen de supervisión de los libros y material didáctico, disposición que adquiría ahora carácter de norma básica. Es decir, en un período de institucionalización de la democracia se seguía manteniendo, como norma jurídico-pública informadora del régimen de libros escolares, una disposición del franquismo.

Ello no impide que, manteniendo el principio básico de la autorización administrativa, la única disposición importante en el ámbito de gestión del ministerio -el real decreto de 15 de abril de 1992- tuviera cierto carácter liberalizador. Estamos ante un real decreto que trata de adoptar el régimen de supervisión a la nueva política curricular, sometiendo a examen sólo el proyecto editorial: "se trata de garantizar, de esa manera, el respeto a la libertad de los editores para desarrollar de manera creativa los contenidos del currículo y, al mismo tiempo, de salvaguardar la unidad y coherencia de los planteamiento curriculares propuestos por el Gobierno [...]"[\[38\]](#).

La segunda característica del nuevo régimen democrático es la descentralización de la autorización de libros de texto. Es importante resaltar que esta competencia autonómica tiene dos restricciones importantes: la primera es que la ley de la reforma educativa de 1990 calificó de norma básica la permanencia del régimen de supervisión de textos, por lo que el sistema de previa autorización era de obligado cumplimiento en todo el territorio español; la segunda cuestión es que la alta inspección del Estado tiene competencia para comprobar que "los libros de texto y demás material didáctico se adecuan a las enseñanzas mínimas" que integran el currículo nacional, tal y como disponía el artículo 3º del real decreto de 6 de marzo de 1981.

Dos palabras ahora sobre la situación actual. El real decreto de 31 de julio de 1998 sobre libros de texto, aunque dictado sólo para el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, fue un intento, verdaderamente liberal -cosa extraña en un gobierno que ha sido decididamente intervencionista y conservador en tantas cosas- de romper con el régimen de autorización previa. En su preámbulo se recuerda que la ley de 1970, vigente en esta materia como norma básica, no imponía "en modo alguno que la supervisión de libros de texto y demás material didáctico se lleve a cabo mediante un régimen de autorización previa", afirmando que "resulta plenamente conforme con el nuevo ordenamiento constitucional en general y con la nueva concepción del sistema educativo, así como, en particular, con la autonomía que ha de reconocerse a los centros docentes, un régimen jurídico en el que esa supervisión no revista el carácter de previa autorización"[\[39\]](#).

Este decreto merece nuestra atención porque fue recogido, a veces en su plena literalidad, por la ley orgánica de la Calidad de la Educación de 2002 (LOCE), elevándolo al rango de ley orgánica. ¿Cuáles fueron los rasgos característicos de esta nueva política?

En primer lugar, sustituir el régimen de autorización *ex ante* por el de supervisión *ex post*. Efectivamente, el real decreto sólo obligaba a las editoriales a presentar ante la Administración educativa el libro de texto para su supervisión posterior. ¿A qué se limitaba esta supervisión?: a examinar si el libro de texto reflejaba los valores constitucionales y las exigencias curriculares correspondientes a las enseñanzas mínimas. El real decreto preveía que si se incumplen estos requisitos, la Administración podrá exigir que se subsanen tales deficiencias en el libro de texto; si fuera desatendido este requerimiento, la Administración podrá declarar la "falta de idoneidad" para su uso en los centros docentes. Finalmente, el real decreto establece que serán los centros docentes los responsables de la elección de los libros de texto para la enseñanza.

La disposición adicional tercera de la LOCE, catalogada por la ley de norma básica y por tanto de obligado cumplimiento para las comunidades autónomas, recogió todos los aspectos ya señalados: correspondiendo a la autonomía de los centros docentes "adoptar los libros de texto", "cuya edición y adopción no requerirán la previa autorización de la Administración educativa", debiendo hacer la elección los órganos de coordinación didáctica de los centros. Por supuesto, los libros de texto deberán reflejar los principios y valores constitucionales y las editoriales que incumplieran estas normas podrán ser objeto de sanción administrativa. Finalmente, al igual que en el real decreto citado, se establece un plazo de cuatro años como mínimo en que los manuales no podrán ser objeto de modificación. Asimismo, la LOCE encarga a la alta inspección del Estado "comprobar que los currículos, así como los libros de texto y demás material didáctico se adecuan a las enseñanzas comunes".

Finalmente, como es sabido, en 2006 se promulgó una nueva ley, la ley orgánica de Educación (LOE). Obviamente, no podemos ahora examinar este texto. Pero sí debemos señalar que la nueva ley respeta básicamente, a veces literalmente, lo que establecía la LOCE al respecto. De esta forma, podemos decir que, quizá por vez primera en esta materia, un cambio de gobierno no ha significado un cambio de política en lo que respecta a los manuales escolares. A pesar de todo, subsisten determinadas interrogantes: ¿serán respetuosas las autoridades autonómicas con el régimen de libertad de libros de texto? Si no fuera así, o si en determinadas comunidades el poder político sucumbiera a la oscura atracción que ejerció siempre el control previo de los manuales escolares, ¿sabrán la alta inspección del Estado hacer cumplir el nuevo sistema de supervisión *ex post*?

Aun cuando España haya vivido treinta años de normalidad democrática, estamos todavía tan poco acostumbrados al pleno ejercicio de la libertad que será preciso, posiblemente, un gran esfuerzo de todos, poderes centrales y autonómicos, para hacer efectiva la libertad de elección de libros de texto.

[1] Agustín de Argüelles, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 125 (Introducción de Luis Sánchez Agesta).

[2] *Historia de la Educación en España. I Del despotismo ilustrado a las Cortes de Cádiz*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1985, 2ª edición, p. 382.

[3] *Ibidem*, páginas 399 y 407.

[4] *Historia de la Educación en España. II De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1868*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1985, 2ª edición, páginas 355 y 356.

[5] *Diario de Sesiones de las Cortes (DSC)*, legislatura de 1820, Madrid, Imprenta de J. A. García, 1871, tomo I, núm. 16, p. 209.

[6] *Ibidem*.

[7] *Ibidem*, p. 217.

[8] *Ibidem*.

[9] DSC, o. c., tomo II, núm. 100, p. 1579.

[10] DSC, o. c., tomo I, núm. 32, p. 390.

[11] *Ibidem*, núm. 41, p. 504.

[12] DSC, o. c., Madrid, Imprenta de J. A. García, 1873, tomo III, núm. 107, p. 1788.

- [13] *Ibidem*, núm. 108, p. 1810.
- [14] *Ibidem*.
- [15] DSC, legislatura de 1821, Madrid, Imprenta de J. A. García, 1873, tomo III, núm. 115, p. 2410.
- [16] *Decretos del Rey Nuestro Señor don Fernando VII*, Madrid, Imprenta Real, 1819, tomo II, p. 82.
- [17] *Ibidem*, p. 83.
- [18] *Ibidem*, p. 84.
- [19] *Decretos del Rey Nuestro Señor don Fernando VII*, o. c., tomo V, p. 611. No deja de ser significativo que se imponga a todo el reino un plan de reforma universitaria elaborado cincuenta años antes, precisamente en una época en que el tiempo histórico está ya sometido a un fuerte y acelerado proceso de cambio.
- [20] Según Alonso Marañón, la influencia de los escolapios está probada en la elaboración de un dictamen que en 1816 se hizo sobre un plan de escuelas primarias. Véase Pedro Manuel Alonso Marañón, *La Iglesia docente en el siglo XIX. Escuelas Pías en España y en América. Formación del profesorado y expansión educativa*, Madrid, Universidad de Alcalá de Henares, 1996, pp. 102-103.
- [21] *Decretos del Rey Nuestro Señor don Fernando VII*, o. c., tomo IX, p. 231.
- [22] *Decretos y resoluciones de la Junta provisional, Regencia del reino y los expedidos por Su Majestad desde que fue libre del tiránico poder revolucionario*, Madrid, Imprenta Real, 1824, tomo VII, pp. 164-165.
- [23] *Ibidem*, o. c., p. 233.
- [24] Vicente Faubel Zapata, *Acción educativa de los Escolapios en España (1733-1845)*, Madrid, Fundación Santa María, 1987, pp. 65-72; la cita en la página 65.
- [25] *Decretos del Rey Nuestro Señor don Fernando VII*, o. c., tomo XI, p. 29.
- [26] DSC, o. c., tomo III, número 108, p. 1810.
- [27] Suplemento de la *Gaceta de Madrid* de 9 de agosto de 1836, *in fine*
- [28] *Colección legislativa de Instrucción primaria*, Madrid, Imprenta Nacional, 1853. El interesante preámbulo en la página 12 y siguientes.
- [29] Comunicación de la Dirección General de Estudios de 12 de febrero de 1841, *Boletín Oficial de Instrucción Pública* de 28 de febrero de 1841, número 1, tomo 1, p. 15.
- [30] *Historia de la educación en España*, o. c., tomo II, páginas 262 a 265.
- [31] *Ibidem*, p. 331.
- [32] *Anuario legislativo de Instrucción pública (1894)*, Madrid, Establecimiento Tipográfico Viuda e Hijos de Manuel Tello, 1895, pp. 710-715.
- [33] *Colección legislativa de España (1900)*, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación, 1900, tomo VI, p. 399.
- [34] M de Castro Marcos, *Legislación de segunda enseñanza*, Madrid, 1927, pp. 111-117.

[35] Orden circular de 28 de marzo de 1936, *Gaceta de Madrid* del 29, nº 89. Todas las citas en la página 2529.

[36] Alejandro Mayordomo y Juan M. Fernández Soria, *Vencer y convencer. Educación y política, España 1936-1945*, Valencia, Universitat de València, 1993. Véase especialmente el capítulo primero.

[37] *Boletín Oficial del Estado* de 22 de septiembre de 1937.

[38] *Boletín Oficial del Estado* de 23 de abril de 1992.

[39] *Boletín Oficial del Estado* de 4 de septiembre de 1998.