

estudios

Una Ley general de Educación

La perfección a que se debe aspirar, la seguridad jurídica, la fluidez necesaria entre las diferentes ramas de la enseñanza, reclaman la existencia de una ley general de educación, en la que se configuren las líneas capitales de la organización docente". Con estas palabras dejamos esbozada, hace ya más de dos años, una cuestión de bastante importancia (1), sobre la que interesa volver de nuevo.

¿POR QUE UNA LEY GENERAL?

Las disposiciones generales para una rama cualquiera de la enseñanza, sobre todo si tienen el rango de ley, son valiosas y a veces hasta imprescindibles. Es cierto que en un régimen de amplia potestad reglamentaria de la Administración pública las normas reguladoras de la enseñanza o de la educación en general emanan con la mayor frecuencia de los órganos administrativos; pero esta realidad no puede hacer olvidar la conveniencia de apoyarse en unos cimientos más firmes, que sólo en la ley se encuentran; la mayor permanencia y la mayor publicidad de sus preceptos son garantía no sólo de los particulares, sino también de la sociedad política.

Esto no obstante, tales leyes, que en otro sentido podemos denominar particulares, son siempre insuficientes, aunque sumadas extiendan su imperio a todos los aspectos de la educación de un país. Carecen, en efecto, de una base común de partida, de un marco general en el cual desenvolverse; por eso son frecuentes, en tal supuesto, las fricciones, las interferencias, las soluciones diferentes para problemas análogos, cuando no las contradicciones que llevan a la derogación de ciertas normas de una ley por parte de otra que, teóricamente, pretende regular un campo de enseñanza diferente. La innecesaria repetición de normas comunes es otra consecuencia de la falta de unidad; ¿será acaso perfecto tener que enunciar en seis o siete leyes distintas unos mismos principios jurídicos o pedagógicos, cuando éstos, de valor constitucional o casi constitucional, hallarían mejor emplazamiento en una ley más general? He aquí por qué insistimos tanto en la materia.

El ejemplo de otros países queremos dejarlo a un lado con toda intención. Tal vez volvamos pronto sobre algunas leyes extranjeras de indudable interés; pero hoy, quizá imprudentemente, intentamos plan-

(1) Véase *Derecho y educación*, en el número 53 de la REVISTA DE EDUCACIÓN; Madrid, 2.ª quincena de diciembre de 1956; pág. 67, columna 1.ª, núm. 3.

tear y resolver nuestro peculiar problema con los medios y ante las dificultades que brotan de nuestra realidad legislativa propia.

¿POR QUE AHORA?

Tal vez se nos tilde de incongruentes; en las páginas antes citadas recordábamos que no siempre se encuentra la enseñanza en condiciones de ser regulada por una norma de carácter tan general, aunque también apuntábamos la idea de que con ésta pudieran resolverse algunos problemas que no han llegado a un feliz término. No hay incongruencia; a nuestro juicio, lo que en el año 1956 no se habría podido acometer puede ser iniciado ahora, en el año 1959. ¿Por qué?

Las reformas realizadas en los últimos años en diversos campos de la educación española, la aparición de algunas nuevas leyes dictadas para ordenar algunos aspectos determinados de ella, han conducido a una situación que nosotros llamaríamos de tensión; no en un sentido peyorativo, sino en el auténtico, con todos los matices de impulso, de palpitar esperanzado, de intenciones tendidas, que la palabra encierra. Si hemos de concretarlos, para evitar cualquier extensión innecesaria de estas consideraciones, diremos que el momento es propicio por la existencia de cuatro clases principales de factores: de cohesión y estabilidad, de dispersión, de inestabilidad y de debilidad.

1. COHESIÓN Y ESTABILIDAD.

Los grandes factores de cohesión y de estabilidad están representados por las leyes particulares, que cubren prácticamente toda la educación española. Su existencia asegura que una ley general no tendría que improvisar sobre unos u otros problemas; todos ellos, virtualmente, están ya debatidos en grado suficiente para permitir la obtención de unas conclusiones de validez general. Si pasamos revistas a los diversos órdenes, comprobaremos que la enseñanza primaria, la enseñanza media, la media y profesional, la de la economía y el comercio, la formación profesional industrial, las enseñanzas técnicas en sus diversos grados, la universitaria e incluso la protección escolar como campo de especial atención, se hallan regidas ya, cada una de ellas, por una ley especial, renovadora de los antiguos moldes y dotada de una técnica depurada. Incluso el difícil rincón de las bellas artes está a punto de obtener la consagración legislativa de sus nobles ambiciones (2).

2. DISPERSIÓN.

Hay, igualmente, factores de dispersión de la enseñanza, que, de suyo, quizá no influyan en que ésta sea mejor o peor; pero que, ciertamente, minan la unidad orgánica si no se desenvuelven en un marco

(2) Cf. "R. E.", núm. 60, 1.ª quincena de abril de 1957; pág. 18.



general bien pensado. Es un fenómeno natural que la concesión de un principio de autonomía a un órgano cualquiera se convierte en semilla de discordia con gran facilidad, porque esa autonomía tenderá siempre a ser mayor. En el orden concreto de la educación española, nos parece que están sembradas algunas de esas simientes; que no se ha hecho con mala voluntad, es evidente; pero ¿hasta qué punto no interesa poner orden antes de que las cosas se compliquen de manera excesiva?

La doble competencia de los Ministerios de Educación Nacional y de Asuntos Exteriores sobre los centros españoles de enseñanza en el extranjero, siendo buena en principio, aparenta en la práctica no ser el mejor sistema para el funcionamiento de aquellos centros y, sobre todo, para la erección de otros nuevos.

La jurisdicción atribuida al Ministerio de Información y Turismo sobre materias tan decisivas para la educación nacional como la cinematografía y el teatro, puede ser igualmente, si no se ordena bien el conjunto, o bien un semillero de problemas o la raíz de una doble acción simultánea y no siempre bien coordinada.

De menor importancia es, quizá, la competencia concurrente de dos Ministerios en algunos aspectos de la protección escolar, que, a nuestro juicio, son exclusivamente del orden educacional.

Un último ejemplo, y no el menos importante, lo hallamos en las Universidades Laborales. La promulgación de la Ley número 40/1959, del día 11 de mayo último ("Boletín Oficial del Estado" del día 12), orgánica de esas Universidades, pone de manifiesto la potencia de los factores de dispersión. Cuando leemos en el artículo octavo de la ley la amplitud de actividades que se admite, nosotros no entramos a juzgar si es acertada desde el punto de vista pedagógico o no lo es; lo que sí nos atrevemos a opinar, con todos los respetos debidos, es que por ese camino será muy fácil salirse del marco orgánico de nuestra enseñanza; tanto más fácil cuanto que tal marco sólo existe de un modo inconcreto.

Establece el mencionado artículo que en las Universidades Laborales, dependientes casi exclusivamente del Ministerio de Trabajo, "según las características y condiciones de las mismas, podrán establecerse también cuantos estudios, incluso de carácter superior, puedan ser desarrollados con eficacia, de acuerdo con lo que para cada uno de ellos se disponga en la legislación general que regule el orden docente que corresponda". Esta última reserva, ¿será una garantía de observancia de la actual legalidad, en el sentido de que la implantación de algo nuevo no podrá tener lugar si la legislación no tiene prevista su extensión a las Universidades Laborales? A nuestro juicio, no; todo lo contrario. Creemos que el sentido del texto legal es éste: que, respetado el contenido de unos determinados estudios señalados por su peculiar legislación, la extensión de los mismos a las Universidades Laborales no podrá ser impedida, porque para eso está el artículo octavo de su ley orgánica.

3. INESTABILIDAD.

Otras razones abonan la tesis que en estos párrafos venimos sosteniendo. Así, la inestabilidad de que

adolesce alguna de las piezas del sistema, concretamente la enseñanza mercantil. Todos los que de un modo o de otro se interesan por las cuestiones docentes han contemplado una evolución, que sin duda no ha llegado aún a su final. Las enseñanzas comerciales dejaron de ser, hace pocos años, una rama independiente, para acomodarse en gran parte de su trayectoria a las del bachillerato general; tanto, que el tránsito de éste a aquéllas y el recíproco llegó a ser en extremo fácil. Después pasaron a ser, no paralelas al bachillerato elemental, sino posteriores a éste; y por fin, la aparición del bachillerato laboral administrativo, aunque pensado para otros problemas, ha repercutido también en el plan de comercio; decimos mal, no en el plan, sino en el juicio profano sobre la importancia de éste. Bien seguro podemos tener que aún queda por salvar otra etapa, la del encuadramiento, la de la coordinación de todas estas enseñanzas. Nuestra opinión es que ésta debe llegar no por la vía de una nueva ley especial, antes bien en el marco de la ley general de educación.

4. DEBILIDAD.

Un último grupo de factores es el que hemos denominado de debilidad. Si las enseñanzas comerciales esperan su perfección, hay otras que más bien claman por una primera regulación, al menos por una regulación moderna. Es éste el caso de las enseñanzas de lenguas vivas. Todo el mundo quiere hoy aprender idiomas o, cuando menos, comenzar a aprenderlos; ¿llena la sociedad con sus propias fuerzas esta necesidad? ¿en qué medida, si aquélla no lo hace, puede acudir el Estado a remediarla? Creemos que no es descubrir un secreto el mencionar la insuficiencia de centros oficiales, o con participación estatal, para la enseñanza profunda, extensa, cuidada, de los idiomas.

¿COMO DEBERIA SER ?

A) CONTENIDO DE UNA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

La ley general de educación que convendría a la actual situación española no tendría que ser muy extensa, tal como nosotros la imaginamos; tal vez con que estableciera las reglas fundamentales sobre cinco grupos de cuestiones sería suficiente.

1. Principios jurídicos.

En primer lugar, debería sentar con claridad unos principios jurídicos. Debería regular la competencia del Ministerio de Educación Nacional, tanto en cuanto a su propia sustancia como por delimitación respecto de los demás órganos competentes en la materia o relacionados con ella. La definición de las atribuciones de aquel Ministerio, a juicio nuestro, debe entenderse como genérica; las que otros órganos puedan tener, se deben entender como excepciones. Por otra parte, en lugar de figurar en textos de categoría subordinada, sería en esta ley en la que

se debería incluir el reconocimiento de los diferentes fueros en materia de educación: cuál sea el de la Iglesia, cuáles los de la sociedad y los de la familia, cuál el del propio Estado.

2. Principios pedagógicos.

Los principios pedagógicos más entrañados en el espíritu nacional, aquellos que todos debemos considerar como inspiradores de las diferentes manifestaciones concretas, también tendrían lugar en esa ley. La subordinación de los derechos de los educadores a los de los educandos, en cuanto medios conducentes a un fin; la disciplina que sujete a los educandos, por su parte, a los educadores; la importancia de la educación moral y de la educación física; éstos y otros varios serían puntos a definir con toda claridad.

3. Cuadro fundamental de la enseñanza.

Menos importante en el orden teórico, pero con suma trascendencia práctica, sería la construcción del cuadro fundamental de la enseñanza española. Habría que delimitar los diferentes planos o niveles de ésta; regular en lo fundamental su conexión sucesiva, permitiendo en unos casos el paso directo y estableciendo en otros los necesarios exámenes de ingreso, intermedios y finales; configurar la relación que llamaríamos horizontal entre unas vías y otras, mediante la incorporación directa o la convalidación en la forma oportuna; intentar una definición más exigente y más eficaz de la obligatoriedad escolar, precisando los modos variados de poder cumplirla; dar normas, en fin, sobre la validez de las enseñanzas y de los títulos académicos.

4. La protección escolar.

En cuarto lugar, y sin perjuicio de que luego existiera una ley más concreta para la materia, opinamos que en la ley general de educación se debería recoger la esencia del régimen de protección escolar, aprovechando la ocasión para perfeccionarlo no sólo en extensión, sino también en su mejora sustantiva, como coronación de los esforzados intentos actuales.

5. Deberes y derechos del profesorado.

Como último grupo de preceptos de la ley incluiríamos nosotros unas breves bases de los deberes y de los derechos del profesorado, que permitiesen luego la redacción de un estatuto más concreto y que fuera a la vez lo más uniforme posible para todos los cuerpos y categorías de profesores.

B) ASPECTO FORMAL.

Ya aludimos, en las páginas citadas al principio de estas líneas, a la "prudencia" que debería revestir esa ley de educación; perfilando más aquella primera idea, nos interesa subrayar tres de sus caracteres formales.

La ley, entendemos, debería ser cardinal; queremos decir que, en lo fundamental, habría de ser lo más precisa que el legislador pudiera y, en lo accidental, todo lo más genérica posible; concisa en la expresión, en todo caso.

Por supuesto, tendría que ser concordada con la Iglesia, según está convenido en diversos acuerdos formales, aunque la Santa Sede podría delegar en la Jerarquía eclesiástica española los poderes necesarios para llegar a un texto concorde, como ya ha ocurrido en alguna otra ocasión.

Para su mayor eficacia, creemos que la ley general de educación no debería ser una ley de bases, que confiriere al Poder ejecutivo la facultad de desarrollarla, sino directamente un texto articulado. Puesto que su contenido sólo habría de extenderse a puntos fundamentales, no vemos con claridad cómo se podría hacer primero una ley más fundamental aún, perdónese la expresión, para después articular un texto más completo.

* * *

Como se puede observar a lo largo de todas estas líneas, hemos rehuído deliberadamente toda afirmación que pudiera prejuzgar la orientación concreta de la ley para la solución de los diversos problemas. No se trataba ahora de emitir opiniones sobre lo que la ley debería decir; sino tan sólo sobre la urgencia y sobre el modo de llevar adelante una ley general de la educación española.

MANUEL ÚTANDE IGUALADA.