

## LA ENSEÑANZA EN ESPAÑA O LA POLÉMICA DEL SIGLO

(\*) José María Martín Patino

La situación de la iglesia nacional constituye una de las mayores preocupaciones de los hombres que quieren resolver el problema español lo más objetivamente posible, es decir, partiendo de las realidades nacionales, sin encerrarse tercamente en ideologías a priori. No cabe duda de que la Iglesia en España es uno de los factores que más pueden contribuir a permitir o dilatar la concordia nacional.

MARIANO GRANADOS, *Las dos Españas*, artículo de portada, México, D.F., año 2.º, núm. 3, julio 1959.

**SÍNTESIS:** Mientras las sociedades occidentales aceleran su secularización, comprobamos, no sin cierta sorpresa paradójica, que el hecho religioso acapara el núcleo del debate público de todas las regiones del mundo. De esta manera, las viejas cuestiones europeas, y concretamente las españolas, están recobrando una sorprendente actualidad. ¿Se enraíza la religión en el saber troncal de la educación básica? ¿Puede reducirse a una cuestión política o a una ciencia periférica a la escuela?

Una vez más se ha demostrado que en las reformas educativas no es suficiente la mayoría numérica de los partidos. Ni siquiera basta el pacto social o el político por separado. Hay que atender directamente a la evolución de la tarea pedagógica propia del profesor y del centro. Las raíces de un problema vivo como el religioso, que fue determinante en la segunda mitad del siglo XIX y en todo el XX, han empapado los estratos más profundos del partidismo político hasta desviar la función religiosa y confundirla con los modos de entender la identidad nacional y los propios fundamentos de la convivencia. De ahí que, con frecuencia, haya llegado a invadir el discurso público con las formas más demagógicas.

**SÍNTESE:** Enquanto as sociedades ocidentais aceleram sua secularização, comprovamos, não sem certa surpresa paradoxal, que o tema religioso centraliza o núcleo do debate público de todas as regiões do mundo. Desta maneira, as velhas questões européias, e especialmente as espanholas, estão retomando uma surpreendente atualidade. A religião se enraíza no

(\*) Presidente de la Fundación Encuentro, España.

*saber vertebral da educação básica? Se pode reducir a escola a uma questão política ou a uma ciência periférica?*

*Mais uma vez fica demonstrado que nas reformas educacionais não é suficiente a maioria numérica dos partidos. Nem sequer basta o pacto social ou o político por separado. Tem que atender diretamente a evolução da tarefa pedagógica própria do professor e do centro escolar. As raízes de um problema vivo como o religioso, que foi determinante na segunda metade do século XIX e em todo o século XX, empaparam os estratos mais profundos do partidarismo político até desviar a função religiosa e confundi-la com os modos de entender a identidade nacional e os próprios fundamentos da convivência. Daí que, com frequência, tem chegado a invadir o discurso público com as formas mais demagógicas.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Mientras las sociedades occidentales aceleran su secularización, comprobamos, no sin cierta sorpresa paradójica, que el hecho religioso acapara el núcleo del debate público de todas las regiones del mundo. De esta manera, las viejas cuestiones europeas, y concretamente las españolas, están recobrando una sorprendente actualidad. ¿Se enraíza la religión en el saber troncal de la educación básica? ¿Puede reducirse a una cuestión política o a una ciencia periférica a la escuela? En nuestra «Declaración Conjunta a favor de la Educación», del 17 de septiembre de 1997, firmada por la inmensa mayoría de las organizaciones de la enseñanza preuniversitaria, pretendimos convencer a la sociedad y a la clase política de que «la educación española, en sus aspectos básicos, no puede quedar sometida a los vaivenes de la coyuntura política y económica».

Tal Declaración mereció la felicitación de todos y cada uno de los grupos parlamentarios en las sucesivas sesiones que en días posteriores celebramos con ellos. Sin embargo, no tuvo repercusión legal en ninguna de las dos Cámaras, porque en aquel momento resultaba inoportuna para la estrategia de los dos partidos políticos mayoritarios. La Ley de Calidad (LOCE) nos quiso enseñar la cara contraria del número y de la comprensividad. Pero una vez más se ha demostrado que en las reformas educativas no es suficiente la mayoría numérica de los partidos. Ni siquiera basta el pacto social o el político por separado. Hay que atender directamente a la evolución de la tarea pedagógica propia del profesor y del centro. Las raíces de un problema vivo como el religioso, que fue determinante en la segunda mitad del siglo XIX y en todo el XX, han empapado los estratos más profundos del partidismo político hasta

desviar la función religiosa y confundirla con los modos de entender la identidad nacional y los propios fundamentos de la convivencia. De ahí que, con frecuencia, haya llegado a invadir el discurso público con las formas más demagógicas.

La polémica sobre la enseñanza preuniversitaria irritaba ya la vida política española durante la Restauración en la segunda mitad del siglo XIX, y, de manera particular, en el anticlericalismo popular del siglo XX. A nuestro juicio, las medidas adoptadas por el legislativo mezclaron contenciosos de distinta índole. Por una parte, llegó a sentirse la voz clara de los profesionales de la educación, representados sobre todo por la Institución Libre de Enseñanza (ILE), y, por otra, se empujó el debate hacia el campo religioso, confundiéndolo con las cuestiones más patrióticas y transcendentales. El debate de los docentes se trasladó a los planos vidriosos de la convivencia política y se hizo más difícil el diálogo, como si fueran competentes sólo los políticos y la jerarquía eclesiástica en un asunto a todas luces más propio de los profesionales de la Educación.

La mezcla de las cuestiones profesionales docentes con otros problemas fundamentales de la convivencia política no ha hecho más que obstaculizar el diálogo, como si a nadie le interesara solucionar los problemas de otras vertientes, la educativa y la que se ocuparía de firmar la paz entre la laicidad del Estado y los intereses religiosos.

113

Debemos tener la honestidad de confesarlo al principio de estas líneas, ya que este enfrentamiento de la Iglesia con los liberales y con los republicanos hizo imposible el entendimiento y el respeto hacia una serie de derechos de un sector importante de la sociedad española. A nuestro juicio, no han desaparecido del todo las causas de aquella polémica que mantuvo encendidas las primeras décadas del siglo XX.

## 2. LOS ACTUALES INCIDENTES DE UN DEBATE SECULAR

Estará claro y será más breve que respetemos el orden sistemático de reflexiones. Para tenerlo presente, ponemos delante el eco de argumentos invocados por una y otra parte. Es lógico que abandonemos las expresiones demagógicas y elijamos aquellos interlocutores que ofrecen la posibilidad de dialogar, de buscar en común un proyecto eficaz y moderno que dé un paso definitivo hacia la enseñanza comprensiva y de calidad. De no ser así, tendríamos que someter al lector a una

reiteración aburrida que no nos dejaría entrar en el fondo de la cuestión. Permítanos el lector que agrupemos en un breve epígrafe una selección de expresiones que han ido apareciendo en la prensa durante los últimos meses.

La Ley de Calidad (LOCE) ha concentrado las críticas más aceradas, no sólo por el criterio que se presume que preside su normativa, sino por la falta de diálogo de la Administración con los actores de la educación. Un socialista coherente, que ha demostrado su profunda vocación y su experiencia docente hasta su reciente jubilación<sup>1</sup>, y que no se ha negado nunca al diálogo, «reconoce el reajuste» al que era necesario someter a la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE), pero se opone al regreso de los antiguos criterios de selectividad que ve claramente reflejados en la nueva ley. «Allá por los años veinte la izquierda europea utilizaba sin ambages la expresión *escuela única* o *escuela unificada*, en oposición a las escuelas clasistas y a un régimen escolar organizado por la mera reproducción de las desigualdades mediante la aplicación de mecanismos selectivos... Ahora parece demasiado fuerte utilizar aquellas expresiones, y bastante rebajado también el rigor». Su análisis de la LOCE no puede ser más crítico. Con este proyecto volvemos a la escuela elitista o de selección, autoritaria, clerical y privatizadora, y lo desarrolla a través de 39 densas páginas.

114

Los socialistas inician su programa electoral sobre la educación recordando una idea de siempre: la escuela es el medio más eficaz para conseguir el progreso económico y la corrección progresiva de las desigualdades sociales. Sus diversos portavoces atacaron a la LOCE por perseguir a la escuela pública y por imponer a todos la enseñanza de la «religión», así como por no contar con una memoria económica para la realización de la misma.

Según el portavoz de CC.OO.<sup>2</sup> «el problema de nuestro sistema docente se diferencia poco del que padecen la mayoría de los sistemas del mundo: el desajuste existente entre las nuevas demandas sociales que se le exigen a la educación y la escasa respuesta que a las

---

<sup>1</sup> Luis Gómez Llorente (2004): *El retorno a la escuela discriminatoria. Análisis de un proyecto elitista, autoritario, clerical, privatizador*, Secretaría de Acción Educativa, Madrid.

<sup>2</sup> Comisiones Obreras, sindicato que responde a las ideas del partido político Izquierda Unida, IU.

mismas dan nuestras respectivas Administraciones, dada su rigidez e incluso su obsolescencia. Insiste, como lo haremos en este escrito, en la necesidad de cambiar el paradigma pedagógico: la educación hoy no se puede concebir, como todavía se hace, como una mera transmisión de saberes. Es un lugar común que el conocimiento se amplía y cambia continuamente, que los docentes no son ni los únicos ni los principales portadores del mismo, que se puede acceder a él de las maneras más diversas. Ha dejado de concebirse como un mecanismo de movilidad social, y, en consecuencia, se ha devaluado el interés por aprender; las familias, a raíz de la incorporación de la mujer al trabajo y de las nuevas fórmulas y hábitos que éstas han ido adquiriendo, han desplazado su función educadora a los centros». A estas cuestiones de fondo dedicaremos una buena parte de nuestras reflexiones.

También, según el mismo portavoz de CC.OO., «el rol de los docentes debe cambiar de manera sustancial para convertir a estos en lo que Tedesco denomina *guías cognitivos*, que la organización del sistema tiene que ser distinta, que la autonomía de organización, gestión y pedagógica de los centros debe pasar al primer plano, que se debe promover una mayor implicación de la familia en el proceso educativo de sus hijos e hijas». Estas dos cuestiones: «cambio de paradigma» y «autonomía del profesor y del centro» nos parecen básicas, y nos ocuparemos de ellas especialmente.

115

El mismo portavoz concreta algunas cuestiones, como la necesidad de una «educación intercultural», «una formación a los docentes en la que se equilibren los conocimientos de las diversas áreas con los recursos pedagógicos y didácticos. Hay que dar prioridad en la Educación Primaria a las áreas instrumentales y a la adquisición de técnicas y hábitos de estudio, así como a la lectura».

«En secundaria se debe plantear una adecuada atención a la diversidad a través de ampliar la oferta de optativas, para que los propios alumnos puedan ir dibujando su propio itinerario formativo».

«La asignatura de religión: lo más razonable es que esta materia se ubicase fuera del horario lectivo ordinario, pero de no poder ser así, cuando menos deberíamos volver a la situación anterior a la LOCE».

«Se debe potenciar, mejorar la imagen social y el funcionamiento de nuestra FP (formación profesional), particularmente ampliando la

oferta de módulos que puedan dar los centros, equilibrando la formación general con la específica y mejorando las prácticas en empresas».

El portavoz de FERE (Federación Española de Religiosos de Enseñanza) aboga por un pacto de naturaleza política suscrito por los partidos políticos más representativos en el Estado y en las CC.AA. (Comunidades Autónomas). «Los aspectos fundamentales de nuestro sistema educativo –dice– no pueden ser objeto de lucha y confrontación partidista [...] El pacto debe afrontar todos los conflictos y retos que tiene planteados la educación en el ámbito escolar, familiar y social [...] Para ser efectivo, ha de acometer los retos que plantea la situación familiar, el acceso de los niños y jóvenes a los medios de comunicación social y a Internet, etc.».

A los centros concertados les interesa que el Estado financie los años de Bachillerato. Una vez que el concierto afecta a las enseñanzas desde los 3 a los 16 años, no tiene sentido mantener el Bachillerato fuera de su ámbito. Uno de los puntos que debería quedar zanjado en un posible pacto escolar sería el de las relaciones de las dos redes: centros públicos y concertados, partiendo de los conceptos de colaboración y de competencia positiva. La definición sobre qué aporta la escuela pública y qué la escuela concertada al sistema educativo aseguraría mejor el objetivo pretendido, al poner de manifiesto la singularidad y la necesidad de ambos modelos.

116

«El pacto escolar ha de resolver los puntos fundamentales de la tensión entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con las competencias respectivas en el campo educativo, incluido el relativo a la financiación de las reformas, y ha de contribuir a que las relaciones entre las distintas Administraciones educativas se establezcan en positivo, buscando lo mejor del sistema en su conjunto, y no en confrontación. La sociedad no entiende que las Administraciones educativas luchen entre sí y se pierdan esfuerzos considerables que son necesarios para hacer frente a las necesidades del sistema educativo».

«Aunque la autonomía de las leyes proclama *la autonomía de los Centros*, el hecho cierto es que ese pronunciamiento choca de forma reiterada con el intervencionismo de las Administraciones Educativas a través de disposiciones de desarrollo y de las actuaciones de la Inspección Educativa».

Debe prestarse mayor atención a la diversidad: «el derecho a la educación comporta el derecho a una educación de calidad, y la misma no es posible si no se consensúa un modelo de atención a la diversidad que asegure que todos los alumnos pueden obtener los mejores resultados en un proceso formativo y que persiga el objetivo de que en el año 2010 el 85% de los alumnos llegue a completar el Bachillerato o la Formación Profesional. En atención a la diversidad se habrán de promover mecanismos flexibles, no segregadores, y dotar a los centros de suficiente autonomía y de recursos para adaptarse a las peculiaridades de sus alumnos».

«Los inmigrantes tienen los mismos derechos y obligaciones que los españoles en su proceso educativo. La desventaja social en que suelen acceder al sistema educativo debe ser compensada para asegurarles una educación personalizada e integral. Todos los Centros deben estar abiertos a la escolarización de los emigrantes, y todos deben colaborar en esa tarea. Al mismo tiempo, se debe normalizar su acceso y su presencia en el sistema educativo, evitando situaciones que puedan generar el rechazo social».

«El contencioso sobre la regulación de la religión en la escuela debe ser abordado y acordado en el seno del Pacto desde un planteamiento de respeto a los derechos de las familias y de autonomía de las iglesias, dentro del respeto a los principios constitucionales».

117

«El pacto escolar tiene que contemplar también las medidas o previsiones que sean precisas para la adecuada financiación de su contenido. La Educación debe ser asumida como un objetivo prioritario del Estado, con las consecuencias presupuestarias que se derivan de esta declaración».

«La enseñanza concertada viene demandando el cumplimiento de las previsiones legislativas sobre financiación: analogía retributiva del profesorado, analogía de la financiación de otros gastos, adaptación de los módulos de conciertos a las necesidades derivadas de las enseñanzas compartidas (equipo de profesores, compensatoria, integración, atención a la diversidad, equipamientos, etc.), ayudas a la inversión, etc.».

Hasta aquí los argumentos razonables que entran en liza. Partimos del acuerdo según el cual el Estado es por sí mismo una realidad laica, cuya naturaleza debemos respetar. La enseñanza no es una más entre las cuestiones pendientes de la modernización del Estado español.

Hay que sacarla de aquel endiablado círculo al que se refería Proudhon y que recordaba Donoso Cortés en su famoso *Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo* (1851): «Es cosa que admira el ver de qué manera en todas nuestras cuestiones políticas tropezamos siempre con la teología». No siempre la repetición de los principios más evidentes de la ética política contribuye a esclarecer los conflictos actuales.

Aún quisiéramos destacar una petición del programa socialista que adquiere en este momento especial importancia: «se aumentará la capacidad financiera de los municipios para que asuman más competencias en educación: generalización de las actividades extracurriculares de tarde para los alumnos, ampliación de la oferta educativa, colaboración en Formación Profesional, en participación educativa y en la definición de los recursos que cada centro necesita».

### 3. IGLESIA Y LIBERTAD DE ENSEÑANZA

Para evitar el desconcierto, conviene definir con la máxima precisión las posiciones enfrentadas. La Iglesia española se mostró muy celosa respecto a la observancia de las cláusulas del Concordato de 1851, que garantizaban la confesionalidad del Estado y que fueron reconocidas en la Constitución de 1876. La Ley Moyano, de 1857, establecía la obligatoriedad escolar para niños de 6 a 9 años. Desde la promulgación de esta ley hasta el momento actual, en el que la enseñanza obligatoria se extiende a los 16 años, se ha registrado un avance importante. La educación se ha convertido en una prioridad social y política, a pesar de los avatares por los que han pasado tanto los gobiernos laicistas como la comunidad católica.

La Iglesia se oponía a la libertad de cultos y de cátedra en el siglo XIX y primeras décadas del XX; en cambio, ahora defiende con toda claridad esa libertad básica. Este cambio forma parte del pacto constitucional de 1978. El artículo 27 comienza garantizando el principio fundamental: «Se reconoce la libertad de enseñanza». Sería fácil dar cuenta de la coherencia de ambas posturas. En 1851 la Iglesia universal defendía la confesionalidad del Estado, y en 1978 el Vaticano II había proclamado el derecho a la libertad religiosa en el seno de los regímenes liberales.



La explicación inmediata hay que buscarla en los acontecimientos de nuestra historia. Sólo esa visión puede llevarnos a la comprensión de la distancia que existe entre la percepción de las realidades y la situación de nuestro tiempo, y el momento en el que la Iglesia percibía el discurso público de hace siglo y medio. Por parte de la sociedad, las formas anticatólicas más ofensivas surgen del escepticismo o del indiferentismo que ignoran la realidad cristiana que combaten. La aparición de nuevas formas de fe cristiana se ha hecho mucho más difusa. Por parte de la Iglesia, la primera mitad del siglo XX, el más anticlerical de nuestra historia, no puede comprenderse sin entrar con cierto interés científico en las entrañas del Concilio Vaticano II. Esta clarividencia que los católicos atribuyen a la tarea del Espíritu, ilumina el papel de la libertad en el acto de fe, convocando a los cristianos a una estima mucho más consciente de sus responsabilidades sociales, e, incluso, a descubrir vínculos crecientes con los no cristianos. Tanto la historicidad como la sociabilidad, en vez de relativizar la fe, como temen algunos, la hacen más fuerte si estos elementos del pensamiento laico son debidamente incorporados a la reflexión teológica.

El liberalismo político, tal como se exponía en la segunda mitad del siglo XIX, era muy difícil de ser asumido por un católico. Y casi imposible si, como sucedía con mucha frecuencia, la mente cristiana se dejaba dominar por el integrismo político-religioso que predominaba en la mente de la mayoría de los prelados y de los clérigos. La libertad de pensamiento, que rompía las fronteras de la fe y de la expresión de pensamiento, llevaba consigo una visión diabólica hacia la vida pública. Hoy la Iglesia considera que la libertad religiosa es un derecho básico de todas las demás libertades. No se puede negar que el magisterio ordinario de la Iglesia ha dado un salto cualitativo respecto a los derechos fundamentales del hombre y de las realidades humanas. El proceso de secularización que ha experimentado la sociedad española, y el pluralismo ideológico que se ha puesto de manifiesto, llevan a la Iglesia a vivir un nuevo Pentecostés, aquel día en el que las gentes más diversas y de lenguas muy diferentes entendían perfectamente el discurso de un grupo reducido de galileos: «la verdad no se impone sino por la fuerza de la misma verdad, que penetra, con suavidad y firmeza a la vez, en las almas<sup>3</sup>». El papa actual repite con frecuencia: «la verdad se propone y no se impone» como lo hizo en Madrid ante la gran concentración de jóvenes en el aeródromo de Cuatro Vientos; nos gustaría que la jerarquía española

---

<sup>3</sup> *Ignitatis humanae*, 1

no perdiera de vista este consejo pontificio cuando se pone a discutir parcelas de poder político con el Estado.

De la confusión de poderes, propia del régimen de la cristiandad, en el que la simbiosis de las potestades política y religiosa convivieron estrechamente unidas, permanecen residuos que confunden tanto a los agnósticos y/o anticlericales como a los fieles. Basta acudir a la historia para comprender mejor cuanto queremos demostrar en este primer epígrafe de nuestro trabajo.

Cánovas apaciguó a la Iglesia poniendo otra vez las finanzas en los niveles anteriores a 1868. Volvió a prohibir que los miembros de las órdenes religiosas pudieran casarse, y quiso convivir con la Iglesia a base de concesiones discutibles. El moderado Orovio, ministro de Fomento, suprimió la libertad de cátedra y expulsó de la universidad a figuras como Gumersindo Azcárate, Nicolás Salmerón y Francisco Giner.

En 1881 el ministro de Fomento de Sagasta, José Luis Albareda, derogó la disposición del moderado Orovio, y los profesores de la Institución Libre de Enseñanza (ILE) retornaron a la universidad. De hecho, la política educativa de los liberales monárquicos, que gobernaron durante la Restauración en la formación liderada por Sagasta, estuvo inspirada a menudo por los institucionalistas. En el breve paréntesis en el que los conservadores pusieron la instrucción pública en manos de la Unión Católica liderada por los hermanos Pidal, los liberales reanudaron su camino en 1885 con el ministro Eugenio Montero Ríos, que había sido rector de la ILE. Surgió entonces la idea de la centralización en 1887. Así, se incluyó en los presupuestos del Estado a los institutos y escuelas normales de magisterio, hasta entonces dependientes de las administraciones provinciales.

Desde los albores del siglo XX la cuestión religiosa se transformó en asunto político, no sin asumir la defensa de los intereses dinásticos. Es cierto que los debates educativos hay que remontarlos a los años de la Gloriosa<sup>4</sup>: ya entonces los insurrectos levantaron la bandera de la libertad de enseñanza, unida al principio de la libertad de cultos. La Iglesia, por su parte, no tuvo más remedio que abrir un frente común en defensa de las órdenes religiosas, de la ortodoxia en los contenidos de la enseñanza

---

<sup>4</sup> La «Gloriosa» fue una revolución de la escuadra fondeada en la bahía de Cádiz, promovida para derrocar a la reina Isabel II, en septiembre de 1868.

oficial y de la confesionalidad del Estado, que incluía la prohibición de otros cultos que no fueran los propios del catolicismo.

Contamos con testimonios opuestos sobre las consecuencias del Concordato de 1851. Por una parte, como expone Francisco Peiró (1935), la dotación concedida a la Iglesia fue insuficiente. Se empobrecieron las bibliotecas de los seminarios diocesanos, y los sacerdotes tuvieron que echarse en los brazos de la burguesía más pudiente y retrógrada para poder vivir a costa de identificarse con aquellos criterios sociales. Por otra parte, la libertad de la Iglesia fortificó su influencia social. Basta recordar que entre 1851 y 1900 se fundaron 64 congregaciones femeninas nuevas, 44 de ellas en el sector de la beneficencia. Aquellos dos brazos de la Iglesia hicieron el último esfuerzo para mantener el dominio de la sociedad. El anticlericalismo no toleraba la influencia masiva de tantas instituciones católicas en aquella sociedad que superaba el 60% de analfabetos. Las protestas regeneracionistas y las campañas anticlericales que siguieron al desastre ultramarino vinieron a apoyar el anticlericalismo popular.

El nuevo rumbo de la enseñanza estaba en manos de los poderes político y eclesiástico y no en las de los auténticos profesionales, como advertían los más lúcidos miembros de la ILE. Como punto de referencia hay que destacar sin recelos a los hombres de la ILE, fundada en 1876, a los que no es justo tildar de antirreligiosos. Éstos, que invocaban también la libertad religiosa, acompañaban a misa los domingos a los escolares que lo deseaban. Inspirados por el magisterio de Francisco Giner de los Ríos, atribuían a la educación un papel fundamental. Se interesaban sobre todo por la identidad de la nación; pensaban que la ciencia era la herramienta adecuada para transformar progresivamente a España. A pesar de los escrúpulos de Giner para asumir compromisos oficiales, no puede negarse que los gobernantes liberales, muchos de ellos discípulos de la ILE, llevaron a la legislación sus principios fundamentales. La mayoría de los que participaron en las empresas ginerianas simpatizaba con la izquierda demócrata y republicana.

Para ganar la batalla decisiva de la escuela, el partido liberal necesitaba limitar el número y las actividades de las congregaciones religiosas. Se añadían a este argumento las clásicas protestas del regeneracionismo progresista y las campañas anticlericales que siguieron al desastre ultramarino. El mismo Sagasta, en su último gobierno (marzo de 1901–diciembre de 1903), se enfrentó a los obispos senadores por la interpretación de los artículos concordatarios 29 y 30, que

concedían al gobierno cierto control sobre el establecimiento de comunidades de religiosos y religiosas. En la versión de estas medidas restrictivas chocaban de frente los obispos senadores y Sagasta, al interpretar de manera distinta el artículo 45. Los obispos acudieron a León XIII. El propio Sagasta había declarado ante las Cortes que aceptaría la opinión de la Iglesia «si así lo consideraba el Pontífice Romano<sup>5</sup>».

Otro incidente ajeno al sistema docente agravó la situación. Los obispos aprovecharon la catástrofe de Cuba para sacar una lección moralizante. Basta citar un párrafo de la pastoral del cardenal Casañas, que nos parece más revelador y puede ser considerado como síntoma de la opinión compartida por los preladados católicos: «Los hombres que nos han gobernando [...] han querido que la nación de María hiciese coro con las naciones apóstatas, dirigidas por la masonería y el protestantismo».

Isern, ex diputado y miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, reprendió al clero por no estar a la altura de las exigencias de la sociedad moderna. Según él, los clérigos habían contribuido al empobrecimiento cultural del país, que era una de las causas fundamentales de la crisis nacional<sup>6</sup>.

A estas críticas se unió, con más mesura, el ex maestro de escuela Macías Picavea, que situaba a la Iglesia en la misma postración de toda la sociedad. Lamentaba con Isern la decadencia cultural del clero, cuya hostilidad al pensamiento y a la ciencia modernos contribuía a la «depresión intelectual de las clases medias». Para él, la Iglesia debía limitarse a su misión religiosa y pastoral. De lo contrario, seguiría siendo fuente de discusión y de discordia de la sociedad española<sup>7</sup>.

El episcopado español vivía atomizado. Esto satisfacía al gobierno, que siempre trató de evitar que la polémica llegara a los púlpitos. Una Real Orden del 19 de agosto de 1854 mandaba que se «recomendara a los obispos el deber que les incumbe de evitar que los predicadores entraran en el terreno de las cuestiones políticas». Un año más tarde, otra

---

<sup>5</sup> Los Obispos Senadores a León XIII, 9 de noviembre de 1901, en J. Iribarren, *Documentos Colectivos...* (1870-1974), p. 81.

<sup>6</sup> Damián Isern: *El desastre nacional y sus causas*, Madrid, 1900, pp. 80-86.

<sup>7</sup> Ricardo Marcías Picabea (1899): *El problema nacional*, Madrid, pp. 238 y 251; 229-231.

Real Orden, de 21 de febrero, recuerda que no se estaba cumpliendo la norma anterior.

La lucha por el control de la escuela comenzó a plantearse en su propio campo con la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, disgregándolo del de Fomento. El primer impulso oficial provino de un gobierno conservador presidido por Francisco Silvela (1899). Había aceptado la cartera de Fomento el católico Vidal y Mon, que dejaba la dirección de la Unidad Católica fundada por él con la ayuda del primado, cardenal Moreno. A él correspondió la decisión de fundar el nuevo ministerio. El ministro García Alix no provenía de los círculos próximos a la Iglesia. Su nombramiento fue firmado por la Reina Regente María Cristina y por Silvela el 18 de abril de 1900. No consiguió la aprobación de una ley general que sustituyera a la vieja normativa moderada de 1857. Su impulso principal lo encauzó hacia la centralización de la administración de la enseñanza: pagó a los maestros por medio de una caja especial, reforzó la disciplina de los centros, e introdujo las ciencias sociales en la universidad. No quiso chocar con las autoridades eclesiásticas y evitó las materias más delicadas. Su tendencia estatalizadora suscitó los temores de sus compañeros de partido. La reforma de García Alix de 1900, ligeramente retocada por Romanones en 1901 y por Bugallal en 1903, fue la base de lo que se llamó «el plan del 3», que dio estabilidad a la enseñanza secundaria hasta 1926, fecha en la que se produjo el efímero plan Callejo.

123

El Desastre de 1898 contribuyó a reforzar las exigencias de reformas educativas que levantarán el nivel del país. Ahora se identificaba la Restauración con la renovación educativa. Joaquín Costa, también antiguo profesor de la ILE, criticaba abiertamente el sistema político de aquella. Él fue el que intuyó el lema «escuela y despensa».

A sus 37 años Álvaro de Figueroa y Torres, conde de Romanones, fue nombrado por Sagasta ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes el 6 de marzo de 1901, como consecuencia de las elecciones preparadas por Moret, adversario de Canalejas, y con las que consiguió la cartera de Gobernación. En el programa figuraba como primer punto el sometimiento al Estado de las órdenes religiosas, sin consulta previa con el Vaticano. De hecho, el gabinete sólo se atrevió a reaccionar contra la entrada masiva de religiosos franceses exilados. Sagasta llegaba en un momento de gran agitación anticlerical. Las izquierdas se irritaban contra lo que consideraban un avance intolerable del clericalismo. Durante la semana se habían conocido unas declaraciones ultramontanas del confesor de la

Reina Regente, se había estrenado *Electra* de Galdós, y dominaban el ambiente las protestas por la boda de la Princesa de Asturias con un noble de abolengo integrista.

Los colaboradores de Romanones dieron forma a ideas planteadas en décadas pretéritas. El enfrentamiento político entre católicos y liberales de todas las tendencias hizo de la escuela uno de sus principales campos de batalla. Al contemplar ahora aquella polémica entre eclesiásticos y gobernantes, se nos antoja más parecida a un pleito de propietarios que a un debate profesional guiado por el mejoramiento del sistema docente. Los hombres de la Institución Libre de Enseñanza podrían quedar al margen de esta censura, si no hubieran ejercido una desacomodada presión sobre los políticos de turno. Los obispos invocaban su misión divina para enseñar la verdad a todas las gentes, y seguían considerándose poseedores de un derecho hegemónico indiscutible.

Romanones no se había preocupado demasiado de la educación, pero intuyó el potencial político que encerraba. Entendió que debía situarse en la vanguardia de la refriega política, centrada en aquel momento en las relaciones entre la Iglesia y el Estado.

El nuevo liberalismo había sido diseñado por José Canalejas, que defendía la nacionalización de la Monarquía con un Estado fuerte que actuara sin escrúpulos contra la Iglesia. Había que defender los valores constitucionales y conseguir que los españoles se identificaran con ellos. Pero, a su juicio, cualquier intento de modernizar el Estado chocaba de frente con los intereses de la Iglesia.

Como era de esperar, Romanones se encontró durante todo su mandato con la tenaz oposición de los círculos católicos. La voz de protesta de los obispos se notó ante todo en el Congreso de Santiago de Compostela (1902). Los jesuitas figuraron en la primera fila del ejército antirromanonista. Confirmó la libertad de cátedra, y anunció la recuperación del acuerdo de 1895 por el que se suprimía el carácter obligatorio de la asignatura de religión en los institutos. Los jesuitas de *Razón y Fe* le recordaron la oficialidad del catolicismo, y le acusaron de alentar los impulsos ateos que pervertían a los jóvenes. En la línea de Giner de los Ríos, se mostró contrario a las pruebas tradicionales de los exámenes, memorísticas y empobrecedoras. La mentalidad institucionalista apareció claramente en el preámbulo del decreto: «Es necesario que el examen no sea un acto distinto de todos los actos escolares habituales; es necesario que sea una continuación de estos, un

diálogo más de los que el catedrático debe sostener a diario con sus alumnos, para hacer la enseñanza viva, fecunda y provechosa». El ministro aseguró el examen escrito de los estudios por libre, exigió el título de licenciado o de doctor a todos los miembros de los tribunales, fueran religiosos o laicos, y limitó el número de suspensos a cuatro para poder volver a presentarse, a fin de acabar con los alumnos ineptos que terminaban las carreras a fuerza de años.

Las quejas llegaron hasta la Regente, que se había resistido a firmar el decreto, y lo hizo gracias a los buenos oficios del propio Sagasta. Los jesuitas bramaron contra Romanones: en su opinión, desprestigiaba a las órdenes religiosas y a los catedráticos, y su programa era «injurioso, tiránico, irritante y capaz de acabar con la paciencia de ese Job moderno que se llama Pueblo Español». Como daba más importancia a las ciencias que a las humanidades, los jesuitas alertaron acerca de los peligros morales de primar el aprendizaje de las matemáticas, centradas en algo tan mezquino como la cantidad, sobre el de los saberes clásicos, base de toda cultura. El último choque de Romanones con la jerarquía eclesiástica antes de dejar la cartera de Instrucción se dio a propósito del decreto en que se ordenaba que la enseñanza del catecismo escolar se realizara sólo en español. Contradecía así las indicaciones de los obispos de Cataluña. El conflicto con la Iglesia derivó así en una batalla de nacionalismos.

Romanones había puesto el mayor empeño en reprimir los defectos de la enseñanza oficial. Allí fue donde se evidenció con más fuerza su línea institucionalista. Empezó el camino de la enseñanza obligatoria, gratuita e integral que elevara la cultura general de los ciudadanos. Para eso había que asegurar el pago regular a los maestros, que seguían dependiendo de las posibilidades de los ayuntamientos. Aun así, los sueldos no cubrían la totalidad de los ingresos de los maestros, que tenían que acudir a las aportaciones de las familias y dejar el mantenimiento de los locales en manos del alcalde. La reforma dividió la primera enseñanza, tal como habían pedido los institucionalistas, en párvulos, elemental y superior, concebida como ciclos sucesivos en los que se repetían las mismas asignaturas con diferente amplitud. Se alargaba la escolaridad obligatoria desde los 9 a los 12 años, y se introducían materias como rudimentos de derecho, ejercicios corporales, nociones de higiene y de fisiología humana, trabajos manuales y canto. El nacimiento de los Institutos Generales y Técnicos no sobrevivió a la falta de medios económicos. Pero una idea que pertenece al tronco de la reforma

romanonista fue la convocatoria de pensiones para estudiar en el extranjero; otra aspiración persistente de la ILE.

Antes de terminar este resumen de las directrices del nuevo sistema de enseñanza, hay que anotar el hecho trascendental de potenciar la sociedad civil en defensa del Estado, pensada para responder a la ofensiva católica, que siempre se había apoyado en el poder político. La Iglesia respondió no sólo con el predominio de las órdenes religiosas, sino con la movilización del laicado católico y con las interminables divisiones que minaron el liberalismo dinástico. Precisamente la doctrina del «mal menor», propuesta por los jesuitas, debilitó las bases del integrismo; permitía dar el voto a un candidato liberal, y suscitó una gran polémica entre los católicos. Fue necesaria la intervención de Pío X y del obispo de Madrid, que anunció penas severas para los que no acataran la sentencia pontificia.

Todo eso hizo posible el surgimiento de la red de centros de enseñanza oficial. Las grandes decisiones habían sido tomadas en un clima de crispación y de debate con la Iglesia. Este surgimiento hostil planteó, en su propio origen, la política de mala vecindad entre las dos redes docentes, y, con el tiempo, habría de llevarnos a las fatales consecuencias que hoy lamentamos. La complementariedad de las dos redes de centros, la exigencia de condiciones pedagógicas a los centros católicos y la equidad que debería haber conducido a la igualdad de oportunidades, nacieron heridas de muerte. Ninguno de esos problemas ha llegado a ser superado del todo. Continúa el daño que surge siempre en el planteamiento de toda reforma educativa: no llegan a situarse en el centro del debate las cuestiones propias de los profesionales docentes; la pedagogía pasa a un segundo plano. Por una parte, la Iglesia fija su mirada en las cuestiones doctrinales y de ortodoxia religiosa, así como en sus antiguos derechos; y, de otra, prevalece la ideología política con sus luchas por el poder y su afán electoralista. El resultado es la refriega anticlerical y la concepción de un Estado alérgico a toda colaboración de la comunidad católica. El gran pacto nacional alcanzado en la Constitución de 1978 no ha sido plenamente asumido. Se han despertado los antiguos temores neoconfesionales, y la Iglesia ve limitado su derecho de libertad religiosa.

En la Declaración Conjunta firmada por las entidades representantes de la comunidad educativa, en 1997, se ponía en sus primeras líneas el deseo de las entidades firmantes: *lograr un clima de concordia*



*y de estabilidad que garantice la consecución de los grandes objetivos que deben orientar la educación española de cara al próximo milenio.*

#### 4. LIBERTAD DE ENSEÑANZA Y «SERVICIO PÚBLICO»

«Si nos asomamos al *Diario de Sesiones* de las grandes Constituyentes de la segunda posguerra mundial en otros países, veremos que uno de los temas neurálgicos, uno de los temas en los que hubo que buscar un compromiso difícil, en ocasiones un compromiso en el que saltaron algunas chispas fue éste, y se produjo el encuentro de fórmulas más o menos felices, más o menos abstractas, más o menos concretas<sup>8</sup>». Esta constatación del ponente de UCD<sup>9</sup> en el pleno de las Constituyentes, al someter a la aprobación de la cámara el artículo 27, no sólo se limitó al debate de las Constituyentes. No exageramos si afirmamos que este precepto de nuestra Carta Magna ha seguido dividiendo a la Comunidad Educativa durante su primer cuarto de siglo. De alguna manera podemos dar la razón a Mitterrand: para hacer la revolución ya no hay que tomar el cuartel de invierno; basta tomar la escuela. Y Romanones demostró su astucia en este punto. Manejó el ruidoso e infantil sonajero del catecismo, muy capaz de distraer la pueril atención de la opinión pública. Así, Romanones disolvía en un vaso de agua aquella tempestad fragorosa. De hecho lo consiguió. Mantuvo en pie de guerra a los católicos, que estuvieron seis meses de manifestación en manifestación en defensa del catecismo. Los principios de la verdadera libertad de enseñanza se fueron disolviendo, sin atender a lo que se escondía bajo esa encrucijada de la libertad de enseñanza: la libertad de creencias, de pensamiento, de expresión, la libertad de difundir una cultura determinada. La libertad de enseñanza es la cuna de una auténtica libertad de libertades. Así lo entendía Francisco Giner de los Ríos: «la enseñanza laica de las escuelas, a menudo ha sido la bandera agresiva de un partido que en vez de libertad de conciencia, paz y tolerancia, simbolizó exactamente lo contrario».

Como subrayó el portavoz de UCD, Óscar Alzaga, en defensa de este precepto constitucional, se garantiza «una plena libertad de enseñanza, porque sin libertad de enseñanza no hay auténtica democracia».

---

<sup>8</sup> Óscar Alzaga (1978): *La Constitución Española de 1978* (comentario sistemático), Madrid, p. 252.

<sup>9</sup> Unión de Centro Democrático, cuyo fundador y líder fue Adolfo Suárez, primer jefe de Gobierno tras la muerte de Franco.

Se votaba una libertad pública y así lo daba a entender la situación del artículo en el esquema constitucional, al introducirlo en la sección primera, del capítulo segundo del título I. Con ella se mezclaba la frase «todos tienen el derecho a la educación», que, por corresponder a un derecho individual, podría haberse desgajado y sistematizado de manera más lógica en la sección segunda de dicho capítulo segundo. Para mayor abundamiento, el texto mencionado dice expresamente en el párrafo sexto: «Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los derechos constitucionales». En el párrafo tercero se obliga a los poderes públicos a garantizar «el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones». El derecho de creación de centros educativos y una formación religiosa coherente con las convicciones de los padres fueron constitucionalizados de manera consciente, como parte importante del gran pacto nacional. «La familia y no el Estado es la creadora de la vida, con sus consecuencias inherentes, entre ellas su perfeccionamiento, es decir, la educación de sus hijos. El derecho civil, como todos sabemos, impone a los padres la obligación de educar a los hijos, y de esta obligación deriva para aquellos el derecho a instruirles y elegir sus maestros; arrebatarse a los padres el derecho de educar e instruir a sus hijos equivale a esterilizar la fuerza moral de la familia», según declaraba el portavoz del grupo mayoritario de UCD.

El apartado 2 del artículo 10, que se incluyó en el Senado, no tuvo otra intención que la de recordar y complementar el contenido del precepto constitucional de dicho párrafo tercero, al que estamos obligados en virtud de los pactos internacionales que España ha suscrito<sup>10</sup>. Creemos que carece de sentido la discusión sobre la legalidad de los

---

<sup>10</sup> a) Declaración Universal de los Derechos del Hombre, 10 de diciembre de 1948, art. 26; b) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, firmado por España el 28 de septiembre de 1976 y ratificado el 13 de abril de 1977, arts. 13; 18, 4 y 23, 1; c) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, suscrito en Nueva York el 16 de diciembre de 1966, firmado y ratificado por España en las mismas fechas que el anterior 18, 1; d) Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza, adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la UNESCO, aceptada por España el 20 de agosto de 1969 (Boletín Oficial del Estado, BOE, 1 de noviembre de 1969, art. 5.º; e) Declaración de los Derechos del Niño, aprobada en la XIV Sesión de la Asamblea General de la ONU el 20 de diciembre de 1959, Principio séptimo; f) Convención Europea de Salvaguarda de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales, suscrita en Roma el 4 de noviembre de 1950, art. 2 del Protocolo adicional 1.º (París, 20 de marzo de 1952).

centros de iniciativa social o privados. Con frecuencia leemos manifiestos en los que se pone en entredicho la enseñanza privada, y se aboga por la supresión de la religión en la escuela de titularidad estatal. En dichos manifiestos no se habla para nada del artículo 27 de la Constitución de 1978. Se silencia o se da por supuesto que la enseñanza de la religión y la legitimidad de la enseñanza de iniciativa social brotan de unos Acuerdos Parciales, en concreto el segundo, firmados en enero de 1979 entre el gobierno español y la Santa Sede. Se afirma sin pudor la preconstitucionalidad de dichos Acuerdos. Tales manifiestos ignoran dos hechos fundamentales: la legitimidad del sistema de concertación con centros de iniciativa social está consagrada en la Constitución; los Acuerdos Parciales fueron debatidos en el Congreso por todas las fuerzas políticas constituyentes; el PSOE sólo se abstuvo en la votación del Acuerdo segundo, referente a la enseñanza y a asuntos culturales. La votación se ganó por mayoría. Al mismo tiempo, hay que recordar que fue la jerarquía eclesiástica la que tomó la iniciativa de no renovar el Concordato de 1953, invocando un argumento que sigue manteniendo rabiosa actualidad. Los Acuerdos Parciales serán siempre más flexibles y fáciles de adaptar a las necesidades de una sociedad que cambia con rapidez; algo que no ocurre con la articulación más rígida y sistemática de un concordato.

## 5. EXIGENCIAS DEL «SERVICIO PÚBLICO»

Nuestra Constitución garantiza la fundación de centros docentes privados «dentro del respeto a los derechos constitucionales». La Carta Magna prevé también que «los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca» (27.9).

Entre lo privado y lo público deben darse relaciones de cooperación y no de enfrentamiento. Es conveniente ahondar en el concepto de «servicio público», título que, a nuestro juicio, merecen también los centros de iniciativa social o privada. En las primeras décadas del siglo XX vivía sus últimos días el Estado *Herrenschaft*, de poder ilimitado. Comenzaba a surgir el «Estado-providencia» para sustituir al «Estado-gendarme». En Francia, juristas como Duguit (1925) colaboraban<sup>11</sup> en

---

<sup>11</sup> Leon Duguit (1928): *Traité de droit constitutionnel*, París. En el mismo sentido se pueden interpretar los estudios de los coetáneos M. Hauriol y E. Bocard.

la evolución del concepto del Estado mismo. De ahí surgiría la noción de «servicio público», cuyas características esenciales debemos tener muy presentes en el campo de la enseñanza. Duguit sigue los principios de la sociología de Durkheim, y considera que las normas de la ley objetiva están basadas en la ley de la solidaridad social. Existe, por tanto, una ley objetiva determinada por las necesidades generales de los súbditos, cuya finalidad se concentra en asegurar el bien de todos los ciudadanos, plurales entre sí pero unidos por intereses comunes, entre los que destacan la convivencia y la concordia.

De una manera general, en su *Traité de droit constitutionnel* Duguit (1929) apela a la función que debe desempeñar el «servicio público». Y casi llega a ofrecernos su definición conceptual: Al Derecho Administrativo pertenece *toda actividad cuya realización debe ser regulada, asegurada o controlada por los gobernantes, porque es indispensable para la realización o el desenvolvimiento de la interdependencia social, y que es de tal naturaleza que no puede ser asegurada si no es mediante la intervención de la fuerza gobernante*. El Estado tiene que regular todo lo que sea necesario para el «desenvolvimiento de la interdependencia social», sólo asegurable por la intervención del Derecho Administrativo, también llamado Objetivo.

130

La mayoría de los hoy llamamos «servicios públicos» nacieron de la iniciativa privada, sobre todo en los campos de la beneficencia y de la educación. La titularidad privada ya fue prevista y advertida por Duguit, y lógicamente el ejercicio de la libertad o del carácter propio, siempre que sirviera en primer lugar a los «intereses generales». La escuela privada o de iniciativa social no constituye una excepción. La pluralidad de la oferta educativa no sólo es un hecho insoslayable, sino un valor que conviene preservar y defender. La escuela confesional no plantea ningún problema al «Estado laico», pues ambos persiguen intereses generales, aunque obedezcan a concepciones distintas.

El Estado moderno situó entre los intereses generales la igualdad de oportunidades por razones de equidad. Es lícito y necesario que este interés general sea tenido en cuenta por la Administración Pública como reguladora de tales servicios, especialmente en el campo de la enseñanza oficial y privada.

Si el derecho a la educación es reconocido hoy como valor universal, no lo es menos la obligatoriedad y la gratuidad como su

consecuencia más inmediata, vigente en todos los países avanzados al menos entre los 6 y los 16 años.

La grandeza y a la vez la debilidad del «servicio público» se revelan en la colaboración de los centros privados con el sector público. El Estado debe conseguir que los ciudadanos se sientan obligados a colaborar en la consecución de los «intereses generales», cuando el mismo concepto de éstos, como observa con agudeza Nieto<sup>12</sup>, corre el riesgo de ser observado desde las perspectivas *ideológicas* dominantes. «Es obviamente la más antigua y quizá por ello mismo la que ha experimentado una evolución más intensa [...] No le resulta demasiado relevante la circunstancia de que sean difícilmente determinables (los intereses comunes), puesto que en último extremo, lo que verdaderamente le importa es la función que desarrollan, independientemente de su realidad o de la condición de quien procede a su definición». Los intérpretes van detrás de los acontecimientos, levantando acta de los mismos y sin preocuparse demasiado de su autenticidad, que no les corresponde a ellos fijar.

*La perspectiva jurídica* es más objetiva, aunque no menos complicada. La diferencia funcional es de suma importancia, porque en ella se contempla como objetivo principal que el Derecho Público sea de verdad común, y que el uso que hacen de él los legisladores, los jueces y los administradores sea equitativo y que busque con objetividad el bien común. No les basta con constatar una realidad; tienen que operar cada día con conceptos normativos. De ahí la importancia de que tales conceptos sean precisos y manejables. De otra manera, no podrían ser utilizados de forma equitativa y satisfactoria. El jurista responsable puede abordar los textos normativos prescindiendo de la hipocresía de las instancias políticas, para hacer operativos los intereses generales en el día a día. Así, las dos perspectivas metodológicas se traducen en una diferencia funcional: a la ciencia política le concierne con preferencia determinar la función ideológica que los intereses generales juegan en el Estado. En cambio, lo que importa para el Derecho Público es el uso equitativo que han de hacer los legisladores, los jueces y los administradores directos de los intereses generales.

---

<sup>12</sup> Alejandro Nieto (1991): «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en *Estudios Jurídicos sobre la Constitución Española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, III, Madrid, pp. 2190-2191.

La exaltación del poder está en la base de toda la construcción alemana y francesa del Derecho Público. El Estado representaba el *Herrenschaft*. En sentido hegeliano, no había límites externos a los que el Estado tuviera que someterse. Para los franceses, el Estado era siempre una persona moral constituyente del poder. Este poder superior de autoridad extrema tenía que prevalecer sobre la libertad individual. Tal concepción empieza a debilitarse a finales del siglo XIX en la industrialización, en la concentración de medios de producción, que, en su nacimiento, habían exigido la iniciativa y la intervención directa del Estado más allá de la estricta regulación.

Pero el liberalismo político analiza más de cerca la cuestión del servicio público, e insiste en la construcción de un Estado de derecho que limite su propio poder, sometándose al Derecho Administrativo. El asalto definitivo e iconoclasta, como confiesa Chevallier, se debe a Duguit, que no duda en atacar a los falsos ídolos y a los mitos relativos que se infiltran en el poder del Estado. Para Duguit, el Estado como entidad abstracta y soberana, como titular del poder y situado detrás de los gobernantes, pertenece al orden de la metafísica. El Estado contemporáneo, en cambio, tiene que ser fiel a la voluntad de las personas que eligen a los gobernantes.

132

Como conclusiones de este epígrafe podríamos adelantar las siguientes: debe entenderse que la enseñanza de iniciativa y titularidad privada se somete a los intereses generales definidos por la norma común; la Constitución y las leyes que la desarrollan señalan las condiciones que deben cumplir todos los centros docentes, tanto de titularidad privada como estatal; el «carácter propio del centro» no exonera al centro privado de la regulación ejercida por el Estado a través del Derecho Administrativo.

## 6. LA DOBLE RED DE CENTROS

Es conocido el malestar que experimenta hoy la escuela pública, obligada a escolarizar a los alumnos que optan por ella y a aquellos que no logran plaza en la privada. Ésta y otras acusaciones contribuyen a deteriorar las relaciones entre ambas redes de centros. En la memoria colectiva, alimentada por la interpretación ideológica, no deja de pesar el recuerdo del nacimiento conflictivo de la escuela pública en contra del sentir de la enseñanza confesional. La escuela oficial se configuró para

arrebatarse este poder a la Iglesia católica, y para proceder con más libertad al proceso de escolarización. Los desencuentros históricos han sido constantes: baste pensar en los debates mantenidos en las constituyentes de la Segunda República en torno a los artículos que relacionaban la enseñanza con las órdenes religiosas. No exageramos si vemos en esta cuestión uno de los puntos de ruptura que hicieron imposible la convivencia y que llevaron hasta la guerra más fratricida e incivil.

Se pide con insistencia la revisión y la reducción de los conciertos educativos, como si los problemas de la escuela pública fueran a solucionarse disminuyendo las ayudas a la escuela privada. Los defectos de cada red son específicos y deben ser atendidos por separado. El Derecho Público y en concreto el Administrativo, nacieron con vocación de objetividad. No deben limitarse a evitar las extralimitaciones de los centros tanto públicos como privados. En su concepto original, trataban también de impedir los excesos del Estado.

En España se habla con demasiada frecuencia y no poca ignorancia de la escuela concertada y de la privada-privada como si se debieran a una libérrima concesión del Estado y no al fruto de la concertación que debe seguirse al reconocimiento del servicio público y al principio constitucional de libertad de enseñanza. No faltan quienes interpretan tal dispendio de gasto público como síntoma grave del neoconfesionalismo rampante que amenaza en todo momento nuestra vida pública. La realidad legislativa apoyada por derechos de valor universal niega de forma rotunda este supuesto. ¿No es la libertad de enseñanza una de las básicas para el funcionamiento de la verdadera democracia?

Hemos analizado con detalle el informe del European Committee for Catholic Education, que responde a la financiación de la escuela católica en veinte países europeos, casi todos miembros de la Unión Europea. Son respuestas rápidas de los secretariados nacionales, formuladas en el primer trimestre del curso 1999-2000. Pensando en la comodidad del lector, hemos preferido ofrecer en tres cuadros de conjunto todos los datos que recogemos en el anexo de este trabajo. Cada uno responde a un capítulo distinto del presupuesto de los centros:

- Cuadro 1. *Salarios*. Se refiere al personal docente.
- Cuadro 2. *Funcionamiento*: calefacción, agua, electricidad, mobiliario, aparatos didácticos, equipamiento de laborato-

rio y algunos salarios de personal especial, mantenimiento normal de edificios, gastos administrativos.

- Cuadro 3. *Edificios*: se refiere a los costes de construcción y de rehabilitación.

La existencia de una doble red de centros y la responsabilidad financiera del Estado respecto a los centros de enseñanza católica son hechos repetidos. En Francia, país prototipo del Estado laico, el cuerpo docente recibe su sueldo del poder central, con excepción del profesor de religión, al que pagan las familias. En estos días la Iglesia de Francia negocia con el gobierno el número de profesores para los colegios católicos. El personal directivo y de mantenimiento corre por cuenta del «paquete de externado» y del «paquete comunal». Las familias también atienden este capítulo de gastos. En Suiza la autoridad cantonal sólo retribuye al personal docente de segunda enseñanza. En Alemania, el personal es retribuido por cada uno de los *Länder*. En el Reino Unido sucede lo mismo con los centros católicos de Inglaterra y Gales. En Escocia y en Irlanda del Norte los centros son financiados por el gobierno central. Grecia llama la atención; es el único caso en el que todos los gastos (personal, funcionamiento y mantenimiento de los inmuebles) corren a cargo de los titulares o dueños del colegio. En Irlanda el gobierno central paga sólo la enseñanza secundaria, quizás porque la primaria depende de los ayuntamientos. El gobierno de Portugal lo hace para la enseñanza de 10 a 14 años; el resto de los docentes es retribuido por las familias de los alumnos. En una república que se vanagloria de su tradición cristiana secular, hace cuarenta años la mayoría de los centros, fuera de las grandes poblaciones, era de iniciativa privada y propiedad de la Iglesia católica; hoy no llegan al 10% los escolares que eligen la escuela privada. A partir de la «Revolución de los claveles» la enseñanza pública consiguió la hegemonía. En Lituania y en Polonia la escuela pública puede ser dirigida por la Iglesia católica y subvencionada por el gobierno, que paga también los centros públicos dirigidos por personal no católico. En Rumania, a pesar de las enormes dificultades económicas que pesan sobre todo el sistema escolar, la enseñanza privada católica es financiada por el Estado. Tengamos en cuenta que siguen existiendo en Europa Estados confesionales, como los luteranos de Escandinavia y el anglicano Reino Unido. Lo excepcional de este informe es el hecho de que Estados de otras confesiones oficiales subvencionen los colegios privados de la Iglesia católica.



Resulta arriesgado sacar conclusiones de un informe que no tiene la pretensión de ser científico. Nos basta comprobar algunas evidencias. La enseñanza privada pagada con fondos públicos es un hecho generalizado en Europa, con independencia de la confesión religiosa que figure como rasgo de sus respectivos países. No percibimos que se establezca una diferencia notable dentro del concepto jurídico de Servicio Público, ya que todos los colegios privados están obligados a orientarse de acuerdo con los intereses generales marcados por la Constitución y por las leyes estatales correspondientes. Tenemos que convenir acerca del contenido y la trascendencia del llamado «carácter propio», que en ningún caso puede contradecir los «intereses generales», entendidos en Francia como «ideales republicanos». A la hora de distribuir los caudales públicos, los colegios privados deben contraer los mismos compromisos con los intereses generales. Entre otras cosas, habrá que conseguir que la ciudadanía religiosa se iguale o incluso refuerce los compromisos de la ciudadanía civil. Será mucho más equitativo que cada centro público pueda contar con medios suficientes para llevar adelante su proyecto educativo, que deberá ser sometido a la autoridad competente una vez que haya sido aprobado por el claustro de profesores y por el consejo escolar correspondiente. Esta medida contribuiría a favorecer la igualdad de oportunidades.

No podemos creer que las malas relaciones entre las dos redes se apoyen en ideologías políticas, y quisiéramos que entre ambas sólo reinara una noble competitividad profesional. La escuela pública se queja –y con razón– de la escasez de recursos económicos y de esos criterios tan amplios con los que administra a veces un gobierno autonómico la parte alícuota que recibe de la Hacienda central. Centros públicos y privados comparten la opinión de que el Estado español debe aumentar la dotación económica de la enseñanza, al menos hasta el nivel medio de la Unión Europea. Juzgamos incluso que el esfuerzo del Estado debe ser notable para superar el retroceso de los años pasados en el peso del gasto educativo sobre el PIB.

Las infraestructuras, los condicionamientos del mercado de valores y otros muchos factores, como la norma de estabilidad y el déficit cero, explican, al menos en parte, el estrabismo arraigado de los poderes públicos en la promoción de la educación. Se habla mucho de la equidad y de la igualdad de oportunidades en materia educativa, sin pensar que ésta es condición básica de todas las demás, con mucha más razón en un país que quiere poder formar parte de la Sociedad del Conocimiento.

---

De nuevo recordamos el texto de la Declaración Conjunta (1997): «todos los centros sostenidos con fondos públicos deberán recibir los recursos necesarios para cumplir sus objetivos con criterios de calidad, y deberán estar comprometidos con la escolarización del alumnado con mayores problemas sociales y culturales o con necesidades educativas especiales. Los centros que efectivamente escolaricen a estos alumnos y alumnas, evitando que haya un número elevado sólo en algunos centros, recibirán los medios complementarios que sean necesarios con el fin de garantizar una educación de calidad» (2.3).

El respeto a lo que nosotros entendemos por «carácter propio» de cada centro y al pluralismo de los mismos, es condición necesaria para estimular la calidad de la enseñanza. Vivimos tiempos de pluralidad, de enseñanza diferenciada. Entendemos, como ha observado Subirats, que «debe evitarse una cierta contradicción entre el reconocimiento al valor del proyecto educativo y el carácter de cada centro, y la pretensión actual en Cataluña de suprimir la posibilidad de evaluar la continuidad en un mismo centro de hijos de ex alumnos del mismo. Probablemente ello priva, tanto en las escuelas públicas con un sello adquirido propio como en las escuelas concertadas bien asentadas en un territorio, de establecer ciertas dosis de continuidad-comunidad que deberían haber sido evaluadas adecuadamente, al margen de evitar que ello fuera una puerta de entrada de abusos o de selección encubierta del alumnado»<sup>13</sup>.

136

La «regulación» de este servicio público, que corresponde a las Administraciones educativas, es cada vez más difícil, y habrá que buscar fórmulas y nuevos modelos de gestionar la política educativa. Se opta por los medios tradicionales del control de resultados, del rendimiento según estándares previamente fijados. Pero estos criterios ya no son recomendables desde el punto de vista pedagógico ni del común sentir de los profesores, padres y alumnos. Todas esas exigencias parten del concepto de «servicio público», cuyas posibilidades tienen que ser estudiadas en lo que respecta a la función específica de la educación y a la clasificación de los centros.

En el conjunto del Estado, la enseñanza concertada representa el 30% del total en cuanto a centros docentes, y el 34% en cuanto a alumnado matriculado. En algunas Comunidades Autónomas, como

---

<sup>13</sup> Joan Subirats (2004): *Escuela pública y pluralidad educativa*, *El País*, Cataluña, 01/04/2004, p. 2.

Madrid, Cataluña, País Vasco, etc., este porcentaje se eleva hasta el 40% o el 50% del total de centros, y a más del 45% del alumnado. Según el último informe de la Enseñanza Concertada (junio 2000) «estos Centros se rigen básicamente por la misma normativa que los públicos en cuanto a la admisión de alumnos, admitiendo a todos aquellos que cumpliendo los requisitos lo soliciten, con la única limitación de la capacidad autorizada del Centro. Los criterios de preferencia de los centros concertados, en aquellas situaciones en las que la demanda supera a la oferta, son los mismos que para la pública. Tal y como reconoce la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros educativos, (LOPEG), la Administración debe tener en cuenta el valor de la demanda de las familias como criterio esencial a la hora de financiar los Centros públicos y privados concertados». No puede negarse que entre las quejas de los defensores de la enseñanza pública la selección de alumnos constituye una de las acusaciones más frecuentes contra la escuela concertada. Carecemos de datos fiables, y merecería la pena que se aclarara este punto trascendental para las buenas relaciones entre ambas redes de centros. La sobredemanda en los colegios privados está en el origen de los denunciados procesos de selección y del malestar social en torno a este tema. A pesar de nuestro interés, no hemos logrado obtener datos claros y fehacientes. La restricción en cuanto a la admisión de candidatos pertenecientes a minorías étnicas o inmigrantes es aún más compleja. Desde la escuela concertada se alude a que la ubicación de centros privados por lo general en zonas con menos inmigración, el hecho mismo de ser confesionales y los gastos adicionales habituales en estos centros, dificulta el acceso de los inmigrantes a dichos centros. Las estadísticas realizadas por los propios centros concertados dan un porcentaje de inmigrantes del 22,3% en toda España, cuando en pura matemática les correspondería un 22,9% respecto a la población total del alumnado.

## 7. LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS PÚBLICOS Y PRIVADOS

Si echamos una mirada retrospectiva a las reformas educativas de las últimas décadas, tendremos que concluir que la autonomía escolar ha sido decretada, pero no construida. La misma Ley General de Educación (1970) ya recogía la importancia de fomentar la autonomía de los centros, recordándolo en su preámbulo. «La ley, fuera de las líneas básicas del sistema educativo, ha tratado de huir de todo uniformismo [...] La uniformidad estricta impide que cada centro docente sea considerado en su situación peculiar y en la singularidad de las condiciones derivadas del pueblo, de la ciudad y de la región donde se halle enclavado

y de los alumnos a los que está destinado a servir». La dictadura franquista había acentuado el control de los centros y de la enseñanza hasta niveles inusitados. Era natural que esta declaración no tuviera ya tiempo de ser asumida en un período tan breve como el de los cinco últimos años del dictador.

El concepto de autonomía del centro no mereció expresar su definición y desarrollo en las leyes orgánicas de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, LODE (1985) y de la Ley Orgánica General del Sistema Educativo, LOGSE (1990). A partir de 1993 el giro que conduce a la LOPEG (1995) aboga por una autonomía en la gestión de los centros escolares, unido a la evaluación (interna y externa) de los mismos, como medio para incrementar la calidad. Continuando con algunos planteamientos presentes en la LOPEG, el Documento de Bases para una Ley de Calidad de la Educación (marzo de 2002), reafirma el principio del «fortalecimiento institucional de los centros mediante el refuerzo de su autonomía, la profesionalización de la dirección y un sistema de verificación de los procesos y los resultados».

La autonomía de un centro escolar tiene diversas dimensiones: la organización del centro, la gestión del personal, la gestión de los recursos, las relaciones externas del centro, la planificación, la estructura y el currículo. Todos estos factores son esenciales para la dinamización de un centro. Las políticas lineales de imposición centralizada no pueden por menos que frenar esa actividad, que brota del trabajo en equipo y de la iniciativa compartida en la comunidad de aprendizaje que es la escuela. Eso no significa que la política educativa no tenga un alto papel que jugar, pero los centros regulados con detalle en los límites de toda una comunidad autónoma ven frenada su capacidad de adaptación e incrementan el espíritu funcionarial, que se ajusta a cumplir lo ordenado por las administraciones educativas. No se puede pedir entusiasmo por la docencia a los que se ven sometidos en todo momento a reglamentaciones minuciosas. Para responder a los intereses de sus alumnos, condición de su necesaria colaboración, las políticas educativas tienen que construirse a pie de obra contando con el aporte de todos los profesores. La escasez de autonomía es suplida por el espíritu funcionarial, e impide la puesta en marcha del propio paradigma pedagógico.

Se esperaba que el traspaso de competencias políticas a las CC.AA. aumentara la independencia de los centros. Pero el proceso autonómico se limitó a trasladar un poder político-administrativo central a la periferia. Ciertamente más cercano al centro escolar, pero en vez de

utilizar la cercanía para agilizar las políticas docentes, prefirió dejarse llevar por el antiguo intervencionismo del Estado central. Como expresa Subirats (2002), «el centralismo del Estado preconstitucional antes, y la voracidad centralizadora de las Comunidades Autónomas ahora, han obstaculizado y siguen impidiendo la descentralización en la administración local, por lo que el grado actual de competencia de los municipios y demás entidades locales en materia de educación, es totalmente insuficiente y no llega a satisfacer el principio de autonomía local<sup>14</sup>».

Se trata de conjuntar la libertad con la equidad. La cuestión que se pregunta es si es la mera eficiencia la que debe primar como en cualquier otro servicio público, o si lo son otros valores más intrínsecos y característicos de la propia función docente. Para mantener el poder distributivo del Estado, de acuerdo con la teoría liberal (Rawls), habrá que tener en cuenta la diversificación creciente de nuestros alumnos y atender ante todo a los menos aventajados. Un servicio público de educación no es más justo si ofrece el mismo discurso docente a todos por igual, sino si la dirección del centro y cada uno de sus profesores goza de autonomía para adaptarlo a la diferencia de cada escolar. La utilización constructiva de Internet, la puesta en práctica del pensamiento comparado y la autorregulación de cada alumno personalizarán con facilidad el aprendizaje y capacitarán al escolar para «construir su propio pensamiento», o, lo que es lo mismo, para «aprender a aprender».

139

Es necesario dinamizar las instituciones educativas para conseguir la calidad demandada. Hay que conjugar la libertad y la equidad. La paradoja fundamental del Estado moderno estaría en que, para mantener el control, elige estrategias centralistas que le hacen perder la legitimidad, y, para compensar dicha pérdida, tiene que adoptar medidas descentralizadoras, que, a su vez, le hacen perder el poder efectivo. La oposición entre estos dos objetivos puede solucionarse si se incrementa la evaluación en una especie de Estado evaluador, como dijo Neave. No debería presentarse la evaluación del currículo de los centros como mecanismo de mejora. Por el contrario, se convierte en un peculiar sistema de control de los centros, frenados así en el camino de futuros y más eficaces avances.

Vivimos atrapados por una lógica de acción burocrática. En contra de ella tenemos que escuchar la voz de la *lógica profesional*,

---

<sup>14</sup> Joan Subirats (coord.) (2002): *Gobierno local y educación*, Barcelona, Ariel, pp. 185-192.

aquella que podría ayudar al centro educativo a ser de verdad una unidad estratégica de mejora. Una fuerte tradición centralista ha creado en nosotros una cultura de dependencia administrativa, que nos demuestra de manera clara que en España la mayoría de las veces los centros educativos son proyectos de utopías, más que plataformas de educación contextualizada con el medio y con el tiempo en los que se desenvuelven. Para que surja el protagonismo al que están llamados en nuestra sociedad, habrá que oponerse a esa tradición burocrática y uniformadora.

## 8. EL CAMBIO DEL PARADIGMA PEDAGÓGICO

Uno de los acontecimientos que marca de manera más significativa nuestra época es la revolución que estamos experimentando en las ciencias didácticas. La educación básica preuniversitaria ocupa el centro de los foros internacionales, comenzando por el Consejo Europeo. La famosa máxima del Informe Delors «aprender a aprender» no es un tópico, sino una necesidad sentida por los profesores, las autoridades académicas y los estamentos más significativos de la sociedad.

La escuela no es un trámite, ni una fase de preparación para cursar estudios universitarios, ni para capacitar a cada joven para un empleo determinado. Se ha hecho más importante la «empleabilidad» que el empleo mismo. De ahí la necesidad de capacitar a cada ciudadano para que él mismo resuelva su situación en las distintas y cambiantes circunstancias de cada momento de su vida.

Esto no podrá lograrse si el profesor tradicional no cambia de «paradigma pedagógico», sin interferencias de la Administración educativa. El consejo escolar del centro tiene aquí también un campo extenso para contribuir a construir un proyecto educativo común. Más aún, la escuela, como institución, genera una red específica de relaciones y de intereses que la sitúan en el conjunto de las políticas públicas del país. Las frecuentes reformas del sistema escolar han tratado de responder a la necesidad de facilitar un mayor acceso de la población a la educación. Buscaron una mejor capacidad de formación para luchar contra las desigualdades, y para promover la calidad de vida y el desarrollo colectivo. Pero esta tarea desborda a la escuela, encerrada en los límites de su configuración: fronteras de edad, planes de estudio, etc. El individuo, el grupo-familia, la comunidad local y la sociedad en general, se inscriben en círculos concéntricos interrelacionados. Por eso, «la

comunidad-escuela no puede quedar reducida a una institución reproductora de conocimientos y capacidades. Ha de ser entendida como un lugar en el que conviven generaciones diversas, en el que encontramos continuidad de tradiciones y culturas [...] La comunidad escuela y la comunidad local han de entenderse como ámbitos de interdependencia y de influencia recíproca, ya que como hemos avanzado, individuos, grupos y redes presentes en la escuela lo están también en la comunidad local, y no se entienden los unos sin los otros<sup>15</sup>».

El profesor va llegando a la conclusión de que tiene que elegir entre dos pedagogías: *la de la reproducción* y *la de la imaginación*. En la pedagogía clásica de la reproducción, el profesor se preocupa por presentar y desarrollar el patrimonio de conocimientos recibidos del pasado, que deben ser luego reproducidos en los exámenes por el alumno. Responde al viejo modelo de verdad, que es tanto más verdad cuanto más es retenida por el alumno y que con más exactitud reproduce el pensamiento del profesor. Éste conduce la clase atento más que nada al espejo retrovisor.

Por el contrario, en la nueva pedagogía de la imaginación el profesor utiliza estrategias adecuadas para combinar y transformar los conocimientos. Responde al moderno modelo de verdad centrado en la búsqueda, en la indagación, en la curiosidad y en la imaginación. La verdad se ve así como una fuerza dinámica, más como una pregunta que como una respuesta, más como un proceso que como un producto. Ahora no es el espejo retrovisor sino un parabrisas amplio, abierto a todas las realidades de un horizonte inabarcable que determina la andadura de esa «comunidad de aprendizaje», meta de toda unidad didáctica.

Es evidente que la sociedad moderna pide y exige a gritos una educación que capacite a los escolares para el desarrollo de su propio pensamiento dialógico y dirigido hacia el futuro. La transformación de una escuela ordinaria en una comunidad de aprendizaje requiere un proceso complejo, a través del cual todos los colectivos y personas que forman parte de la comunidad escolar y de su entorno van vinculándose a un proyecto compartido. Para no alargarnos mucho, porque estas nuevas exigencias comienzan a ser al menos intuidas, preferimos reducirnos aquí a la alusión de tres características importantes.

---

<sup>15</sup> Joan Subirats (coord.) (2002): *Gobierno local y educación*, Barcelona, Ariel, p. 39.

El alumno ya no está solo, y quizá con el que menos trata es con el profesor. En casa, en la calle, con los amigos, ante la pequeña pantalla, a través de la radio o del periódico, se encuentra siempre recibiendo información. Vive asediado por la información, no pocas veces de manera inconsciente. Pero la información no es conocimiento, y el alumno se desarrolla en la medida en que logra hacerlo con el conocimiento.

La idea de crear «comunidades de aprendizaje» no es nueva. Hace ya más de un siglo que Pierce acuñó la expresión «comunidades de investigación». Hoy se utiliza con frecuencia el término «comunidad educativa». Los alemanes distinguen bien entre «comunidad» (Gemeinde) y «sociedad» (Gesellschaft). El sociólogo Tönnies analizó en profundidad estas dos realidades. Cuando Lipman (1993) aplicó el concepto de investigación al contexto de la clase, trató de convertir a ésta en una comunidad en la que dominaran los elementos característicos del equipo científico: la búsqueda de la verdad, la cooperación y la competición. Se puede lograr con relativa facilidad que en una clase escolar se comparta la importancia de escucharse unos a otros, de respetar las perspectivas de los demás, de ejercer entre todos una noble competitividad, etc. Un proceso de búsqueda acerca a las personas que comparten metas e intereses comunes: los individuales, los familiares, los de la comunidad local y los culturales. Nace así otro concepto del compañero escolar, que, sin romper con el que se tiene al lado, busca, con otros más lejanos de su geografía local, realidades y soluciones que se proyectan más allá de la escuela. Es deseable que conozcan los problemas de su entorno, del medio en el que habitan, y que traten de contextualizar los temas curriculares con los problemas que hay que plantear en la comunidad local.

Estos ambientes de aprendizaje congregan a estudiantes, a profesores y a otros profesionales de cualquier lugar del mundo. Los estudiantes de una clase pueden colaborar fuera de ella sin tener que acudir siempre a un trato presencial. La teoría que subyace en todo este nuevo y admirable escenario de aprendizaje es que la construcción social del conocimiento conduce a un procesamiento y a una comprensión más profundas que el aprendizaje individual. Vivimos el tiempo del pensamiento compartido en la vida pública, en la empresa, y, lógicamente, en la sociedad plural.

Podemos apuntar algunas razones del éxito de estas comunidades de aprendizaje. La interacción social y el diálogo que las rodea permiten a los pensadores habilidosos, con una estructura de pensa-



miento bien organizada, hacer visible el pensamiento estratégico, logrando a su vez que los estudiantes sean conscientes de sus propios procesos mentales y que puedan controlarlos a lo largo del proceso de aprendizaje. Es decir, compartir su propio pensamiento individual. Pensar en los otros y con los otros. Sólo esto cambiaría el futuro de un país. Otra ventaja es que la comunidad de aprendizaje introduce en la escuela una dinámica nueva, activa, indagadora, que impulsa a los estudiantes a explorar nuevos conocimientos en lugar de limitarse a reproducir los ya conocidos. Todos los estudiantes participan en la idea de que la ciencia, en todas las áreas académicas, está por hacer, y se muestran dispuestos a colaborar en el desarrollo y enriquecimiento del patrimonio científico que han recibido.

Otra posible ventaja consiste en que las interacciones comunicativas permiten a los estudiantes compartir y distribuir la carga cognitiva del pensamiento. Un grupo, una comunidad, suministran un contexto más rico para el aprendizaje aun desde el punto de vista informativo. También el grupo posee una mayor memoria colectiva de trabajo, de forma que no se acude sólo a una memoria de trabajo de una sola persona para procesar la información diaria, para enfrentarse con nuevos datos que le trasladen a una nueva situación problemática.

Relacionada con el pensamiento compartido, aumenta otra exigencia cultural en nuestras sociedades abiertas. Es el pluralismo, entendido en toda su amplitud: diversidad de culturas, de niveles culturales, de capacidad y de discapacidad y de religión. El creciente aumento de inmigrantes y la aspiración de todos para que se integren a través de la escuela, nos señala otros desafíos que tratamos de solucionar con la enseñanza diferenciada. Es evidente que las nuevas tecnologías permiten al profesor atender a la pantalla de cada uno sin descuidar el contenido nuclear del curricular. Para ello es necesario que alumno y profesor no sólo aprendan de Internet, sino que aprendan con Internet. Las nuevas tecnologías siguen aún a la puerta del aula, como si su misión terminara en el manejo informático de las mismas. El ordenador es una herramienta que, si sabemos utilizarla, interviene en el proceso de aprendizaje. No basta con que nos sirva de fuente de información o para procesar y archivar la que adquirimos de otras fuentes. Con él puedo acelerar procesos mentales, autogestionar mis propios conocimientos, llegar a una interactividad con el profesor y con mis condiscípulos de manera antes inimaginable. El diálogo entre las culturas comienza en la formación y en el desarrollo del pensamiento que hacen los alumnos con el uso común del ordenador y de la pantalla donde se proyecta el trabajo

de cada uno. El contraste de las diferencias han de afrontarlo con toda sinceridad y valentía.

Por último, no podemos por menos que referirnos de nuevo y más extensamente al desequilibrio existente entre la información y el conocimiento. Vivimos asediados por noticias y por informaciones plurales que llueven sobre nosotros durante todo el día. El pensamiento no es una tabla rasa o una pizarra infinita donde se pueden archivar los apuntes sin buscar las interrelaciones que existen o pueden existir entre ellos. Cada nueva idea que entra en la mente de un alumno produce un diálogo con lo que allí ya existía, y para formar parte del nuevo sistema mental tiene que ser aceptada y ocupar el puesto que le corresponde. Ésta es la forma de asimilar el conocimiento y de desarrollar nuestro propio pensamiento. Conocer y saber es el fruto de haber sabido convertir la información en conocimiento.

Hemos superado una especie de centralismo. Ahora nos queda la tarea de colaborar con las consejerías autonómicas para que respeten el campo objetivo de regulación que les confiere el Derecho Administrativo. Las iniciativas que brotan de abajo pueden llegar más fácilmente a los diversos departamentos de la administración autonómica. Se puede y se debe incentivar, pero no frenar, la pedagogía de la imaginación. La autonomía pedagógica del profesor y del claustro debe ser siempre respetada. Muchos de nuestros colegios públicos echan de menos los estímulos y se apartan de las administraciones educativas cuando sólo reciben de ellas admoniciones, controles más o menos disfrazados y un clima brumoso de desconfianza.

Tampoco podemos dejar de mencionar otro gran error de nuestras administraciones públicas. El Ministerio de Ciencia y Tecnología, ahora de Industria, ha realizado grandes esfuerzos económicos para comprar aparatos, los más posibles, y distribuirlos entre los centros públicos. Como consecuencia inmediata y sin duda previsible, nos encontramos con un gran número de centros donde tales aparatos permanecen empaquetados después de varios años, o, todo lo más, formando un aula de informática. ¿Nadie había pensado en la pedagogía de Internet? Querían a toda costa, y cuanto antes, equilibrar la ratio de alumnos por ordenador para salir de los últimos puestos en el *ranking* europeo, como si la estadística de infraestructuras no utilizadas elevara por sí misma el nivel pedagógico de la educación. No se pensó en despertar ni en encauzar el espíritu innovador del profesor, mucho más importante, lento y laborioso. Se invirtió mucho más dinero en «cacha-

rros» y enchufes que en la nueva pedagogía. ¿Se han convocado concursos sobre modelos pedagógicos con el uso de Internet?, ¿se ha mencionado tan siquiera la función de Internet dentro de los procesos de aprendizaje de las materias curriculares, de las habilidades y destrezas como la expresión oral y escrita, el desarrollo de la inteligencia crítica, etc., que todo el mundo echa de menos? Se ha perdido una gran ocasión, y de nuevo tendremos que mirar al Reino Unido y a los países escandinavos para orientar nuestro futuro.

### 9. EL «HECHO RELIGIOSO» EN LOS CENTROS PÚBLICOS

Religión y laicismo son palabras conflictivas, pero en modo alguno incoherentes y dignas de figurar en un mismo artículo constitucional. La sociedad española se caracteriza por su avanzada secularización y por un debilitamiento de las instituciones religiosas, que viven la pesadilla de haber sido expulsadas de las plataformas de influencia política y social.

Nuestra vecina Francia, prototipo del Estado laico, ha tenido que enfrentarse con formas y símbolos de poder religioso en el ámbito de la escuela, ejercido sobre todo por la confesión islámica. La asignatura de religión en la escuela pública española, a pesar de su carácter optativo, tal como se prevé en la LOCE, ha reforzado la indignación de los laicistas. Merece la pena que dediquemos algunas líneas para ayudar a precisar el discurso público y a plantear la cuestión en sus justos términos. Dar a la cultura lo que es de la cultura y a la religión lo que es del culto, podría marcar un sendero de diálogo que ahorraría polémicas innecesarias e incluso peligrosas.

El presidente Chirac debió comprender la gravedad de la cuestión cuando encomendó a una Comisión de especialistas, presidida por el Defensor del Pueblo Bernard Stasi, el estudio de esta delicada cuestión<sup>16</sup>. ¿Está Francia amenazada –lo está Europa– por grupos que reivindican con ahínco su identidad religiosa a costa de invadir la esfera pública y alardear de posiciones de poder? ¿No existen también en la

<sup>16</sup> El Informe fue entregado al presidente Chirac el 11 de diciembre de 2003. La Comisión estuvo presidida por Bernard Stasi, Defensor del Pueblo, y participaron como miembros Alain Latourain, Régis Debrais, Gilles Kepel, René Remond, Mohamed Arkoun y Jacqueline Costa-Lascoux.

Iglesia católica española movimientos y asociaciones que confunden el ejercicio de su libertad religiosa con las presiones dogmáticas en la calle y en los despachos ministeriales?

Sociedades plurales como la nuestra se enriquecen con las distintas concepciones sobre lo bueno y lo malo. Del hecho de que el bien y el mal deban ser definidos por cada individuo no se sigue que en la vida social esos creyentes no puedan reunirse y asociarse para vivir y para celebrar su fe, e intentar dialogar con otros sobre esta cuestión en la plaza pública ¿Dónde y cómo fijar los límites de esas manifestaciones en un Estado aconfesional, que, sin ser laico hostil, en el sentido de la ley francesa de 1905, puede ejercer su independencia de las confesiones religiosas e incluso mantener con ellas una rica cooperación? Aconfesional equivale a laico, pero no a laicista ¿No ha evolucionado en los últimos años el concepto de laicidad en la propia tierra donde se fundó el Estado laico?

El informe Stasi describe tres modelos vigentes en la Unión Europea:

- «Aquellos países que reconocen una religión de Estado: en Inglaterra, la Reina es *Supreme Governor*. En Grecia, que mantiene en el Preámbulo de la Constitución las palabras “Santa Trinidad, consustancial e indivisible” y consagra a la Iglesia greco-ortodoxa como religión de Estado. En Finlandia, donde el protestantismo luterano y la Iglesia greco-ortodoxa son auxiliares del gobierno civil. Y en Dinamarca, donde la Iglesia luterana recibe subvenciones públicas para sus actividades dentro de la sociedad civil, en la sanidad y en la enseñanza».
- «Un segundo modelo combina la separación entre la Iglesia y el Estado con un estatuto oficial concertado en ciertas regiones: en Alemania, las religiones reconocidas tienen el derecho a ser subvencionadas con dinero público en sus colegios privados; para ello reciben una parte del *Kirchensteuer*. El sistema austríaco actúa bajo la misma inspiración. En Luxemburgo, con el fundamento jurídico del concordato napoleónico, que reconoce cuatro religiones: la católica, la protestante, la ortodoxa y la judía».

- «El tercer modelo dominante hoy día en la UE corresponde a un régimen de separación entre la Iglesia y el Estado. Antes que en Francia, los Países Bajos pusieron fin al monopolio de la Iglesia reformada en 1795. El régimen de separación, instituido en 1798, cesó para el campo de la educación, con una financiación igual para la enseñanza pública y para la confesional. Lo mismo se hizo en los dominios de la sanidad y de los asuntos sociales. Justifican esta posición cuatro principios: el Estado no se inmiscuye en el contenido del dogma religioso; da el mismo trato a las religiones que a las filosofías humanistas; no hay religión establecida ni religión prohibida. Portugal modificó en 1971 el Concordato de 1940, que, sin embargo, sigue aplicándose sólo a la Iglesia católica, y adoptó el año 2001 una ley sobre la libertad religiosa que extiende a todas las confesiones las ventajas y las reservas de esta ley: exenciones fiscales, registro de nacimientos y de matrimonios, capellanes [...] España ha conocido una evolución comparable: la Constitución de 1978 primero, y más tarde la Ley de Libertad Religiosa de 1980, reglamentan la separación del poder político y el de las Iglesias. En el año 2000, Suecia puso fin al estatuto de Iglesia y Estado, beneficiando a la Iglesia luterana<sup>17</sup>».

El principio de neutralidad del Estado laico se reduce hoy a la función de árbitro que hace respetar unas reglas mínimas del juego social. Así aparece en la nueva recuperación reformista de la tradición republicana francesa. Hasta ahora allí había sido normal aceptar que, a diferencia del liberalismo político, el republicanismo no se limitaba a una filosofía política neutral, pues se apoyaba en una concepción concreta del bien, confundida con el ideal de la virtud cívica. Lo bueno se reducía a la participación ciudadana, ya que en ella había de basarse el edificio de la sociedad. Ciertas versiones activistas del republicanismo podían considerarse como arcaísmos, en especial si lesionaban convicciones más profundas de una determinada moral religiosa. De hecho, el concepto republicano de libertad se ha limitado a ser defensivo: impedir la dominación y conceder con este fin un considerable poder al Estado. Corre el riesgo de elegir y de defender sólo aquellos «intereses generales» que contempla a través de una mirilla estrecha e ideológica, y dejaría en

---

<sup>17</sup> Informe Stasi al presidente de la República, pp. 32-33.

segundo plano aquello que consideramos fundamental, como son la convivencia y el progreso pedagógico.

El gran desafío del Estado laico y de la laicidad es la práctica de la neutralidad y no la de la hostilidad. No basta con la ausencia de intervención del Estado en las formas de vida buena de los ciudadanos que se hallan bajo su jurisdicción. Lo correcto es que el Estado promueva la libertad y la igualdad mediante principios imparciales de justicia. Lo bueno debe definirlo el individuo, siempre que respete las reglas de juego. El Estado no puede permanecer indiferente ante actitudes y prácticas racistas y discriminatorias. El ciudadano exige al Estado laico la protección de su libertad de conciencia. Parece poco conciliable con el proselitismo agresivo en una sociedad regida por principios laicos, de manera particular en el espacio escolar. Esa agresividad religiosa no es nunca excluible, ni siquiera en centros privados católicos españoles.

Aún dentro de la Iglesia católica, los padres delegan en ciertos movimientos religiosos la formación moral de sus hijos, pero en modo alguno dan licencia a los responsables de los centros en los que se imparte dicha formación para que ofrezcan versiones sesgadas de esa moral, que llegan a crear en el adolescente conflictos de conciencia y problemas de agresividad en el trato con sus propios padres y con sus compañeros fuera de la escuela. Todos debemos sentirnos obligados a respetar el espacio público. La neutralidad del Estado es la primera condición de la laicidad. Neutralidad e igualdad van de la mano. No basta con que la Administración haga profesión de garantizar su neutralidad. En determinadas circunstancias en las que el ciudadano se siente psíquica o moralmente agredido, la Administración debe optar por medidas convincentes de su neutralidad activa. Existe, pues, una forma de neutralidad activa que es coherente con el Estado laico.

Hay que reconocer la superación de muchas de las circunstancias que inspiraron la famosa ley francesa de separación de 1905. Pero la esencia de ese principio de separación urge nuestra conciencia solidaria y tolerante, y exige que se mire con lupa la independencia real del poder político para que haga posible la convivencia pacífica de los ciudadanos. Por otra parte, las libertades públicas de las confesiones religiosas, como grupos sociales, deben ser reconocidas según los intereses comunes señalados por la norma constitucional. En España, para conseguir la paz escolar, es urgente que se analicen por ambas partes aquellos puntos de confusión en el ejercicio de los dos poderes, aunque eso exija la reforma de textos acordados con rango internacional.

Fueron firmados por ambas partes con la clara intención de que pudieran ser adaptados en su momento a las nuevas necesidades sociales y políticas.

En la vertiente contraria nos encontramos con el manifiesto de la Plataforma Ciudadana por una Sociedad Laica, que agrupa a veinte asociaciones; en ella se exige que la asignatura de religión confesional salga de la escuela pública, y se reivindica la introducción de una educación ético-cívica general y obligatoria para todos los alumnos en el currículo de Educación Primaria y Secundaria, como medio para garantizar un adecuado conocimiento y una práctica real de valores y de normas morales propias de las sociedades democráticas, tales como la libertad, la igualdad y la solidaridad. No vamos a entrar en el análisis de todo el manifiesto, que confunde el Estado aconfesional con el laicista, y que atribuye a la «permanencia de usos confesionales de carácter oficial» hechos como el de los Acuerdos Específicos con la Santa Sede de enero de 1979. Por eso propone, como primera exigencia, reclamar la denuncia de los Acuerdos suscritos entre España y el Vaticano el 3 de enero de 1979, especialmente los de Enseñanza y Asuntos Culturales y el de Asuntos Económicos, y su sustitución por acuerdos de cooperación con la Iglesia católica y con las restantes confesiones en condiciones de igualdad, conforme a lo previsto en el artículo 16.3 de la Constitución, y en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, sin que dichos acuerdos signifiquen merma alguna de la aconfesionalidad del Estado, ni adquisición o mantenimiento de situaciones de privilegio de ningún género para ninguna de las confesiones religiosas.

Por nuestra parte, respetamos el derecho a plantear estas «exigencias» de un colectivo tan amplio; tampoco queremos detenernos en el análisis de inexactitudes de este manifiesto, más propio de un furor anticlerical que de laicistas propiamente tales; no podemos ignorarlo, pero tenemos que comentar al menos algunos puntos más relacionados con el carácter de estas reflexiones. Para ello quisiéramos ponernos en su lugar y entrar en los supuestos, en principio razonables, que llevan a un sector de nuestro mundo escolar a plantear demandas parecidas. No es lo mismo reformar los artículos 16 y 27 de nuestra Constitución, que iniciar conversaciones con la Santa Sede para acomodar algunas expresiones a las exigencias de nuestro tiempo. No olvidemos que se invocó la flexibilidad de estos Acuerdos Parciales para no encorsetar de nuevo en un concordato, como el de 1953, las relaciones Iglesia-Estado.

Nada de esto nos exime de abordar algunas cuestiones que dificultan el proceso democrático y que parecen predominar en la opinión pública; no renunciamos a la posibilidad de recuperar el consenso en un conflicto tan espinoso. El hilo de nuestra reflexión lo tomamos del informe de Régis Debray (3/12/2001), escrito a petición del ministro de Educación francés, Jack Lang, y, por tanto, tres años antes del informe redactado por la Comisión Stasi.

Según Debray, existe una distinción fundamental dentro del hecho religioso: puede ser contemplado como objeto de cultura o bien como objeto de culto. Sólo el objeto de cultura «podría ser y de hecho debería ser incumbencia de la enseñanza escolar». Como objeto de culto pertenece exclusivamente a las instituciones religiosas. El orden de los hechos es muy diferente del orden de las creencias. El primero se sitúa en el terreno objetivo; el segundo pertenece a las convicciones subjetivas de las personas. La objeción asalta de inmediato nuestro discurso: ¿cómo transmitir, enseñar actitudes y convicciones del mundo subjetivo en el mundo de la enseñanza? Lo que los primeros cristianos llamaban *mistagogía* o introducción a la celebración de los misterios revelados, distinta del catecismo, que fue fruto del Concilio de Trento. Anote el lector que hablamos de hechos religiosos en plural; nos estamos refiriendo a todas las religiones, y de momento tenemos que defendernos del aislamiento conceptual al que nos ha condenado el juego malvado del clericalismo y del anticlericalismo en España, sobre todo durante el siglo XX.

Las creencias suelen estar apoyadas en hechos tangibles, en objetos de la investigación científica más exigente. Todos ellos han tenido siempre una dimensión social, y a veces han sido determinantes del curso de la historia. No nos referimos sólo a los hechos fundantes narrados por los libros sagrados, sino a todos aquellos que a lo largo de la historia han provocado las confesiones religiosas. Pensemos, por ejemplo, en el Camino de Santiago o en el santuario de Lourdes. Son tangibles y mantienen su estructura particular externa, muy distinta de la estructura interior donde de verdad se aloja la fe religiosa. Podemos ponerles fechas históricas y situarlos en un lugar de nuestro planeta. No todos los hechos religiosos tienen el mismo interés. Muchos, aunque no sean fundantes, han contribuido a estructurar la sociedad y pertenecen a una determinada civilización que sigue viva. Pueden ser anónimos y difusos, pero atraviesan el tiempo y mantienen constante su actualidad. Algunos incluso son vertebradores de una determinada cultura como la



nuestra, y pertenecen a la identidad de la misma. Esta entidad real obliga a plantear la cuestión: ¿pueden ser silenciados en el aula de las enseñanzas básicas?

Una segunda observación nos parece imprescindible. El conocimiento de estos hechos no se justifica por su posible utilidad instrumental. No tenemos que conocer la crucifixión de Cristo para poder admirar el Cristo de Velázquez, ni determinadas escenas bíblicas para comprender nuestras pinacotecas y nuestras catedrales. Tampoco es necesario conocer en detalle los relatos evangélicos para deleitarnos con la Pasión según San Mateo de Juan Sebastián Bach. Por supuesto, el conocimiento de los ritos religiosos fúnebres ayuda a disfrutar en concierto el *Réquiem* de Verdi o el de Fauré. Estas obras son valiosas por sí mismas y contienen elementos estéticos suficientes para permanecer vivas a través de las épocas. Nuestro patrimonio monumental religioso debe ser conocido, conservado y admirado, pero no constituye la justificación última para introducir en las enseñanzas troncales el estudio de los hechos objetivos de la religión, y menos la religión misma. De igual modo que las sinfonías de Mahler, de Bruckner o de Beethoven deben ser escuchadas y conocidas por su belleza intrínseca y por su dimensión social, la Biblia, el Corán, la Thora y el Talmud deberían ocupar lugar en la arquitectura del pensamiento de nuestros adolescentes y jóvenes. En el campo de la literatura sucede otro tanto. No sería bueno que un español no hubiera leído varias veces en su vida *El Quijote*, el *Lazarillo de Tormes*, a Baltasar Gracián, *La Celestina*, el *Cántico Espiritual* de San Juan de la Cruz, a Lorca ni a Machado, por ceñirnos a nombres de nuestra literatura.

Por último, propongamos otra premisa antes de entrar en la docencia oportuna u obligatoria sobre los hechos religiosos en el marco de la escuela pública. No pocos piensan, sin razón, que la vuelta de la cultura religiosa a la escuela podría frenar el proceso de secularización que puede identificarse sanamente con el progreso. El Estado aconfesional no perdería por ello su laicidad natural, que ha sido reconocida hasta por el magisterio eclesiástico en el Concilio Vaticano II. La secularización no es otra cosa que el reconocimiento de la autonomía de todas las instituciones sociopolíticas que deben funcionar según sus propias leyes, en buena medida distintas de las que rigen la vida de la fe. En gran parte de las confrontaciones entre el poder político y la doctrina católica se manifiesta el déficit de cultura cívica y de espíritu democrático de los católicos cuando actúan en la política. En su conciencia, el conflicto con la fidelidad a los principios tradicionales suele fallar, por no sentir la

mediación necesaria del bien político posible<sup>18</sup>. Los principios son irreformables y eternos, pero su aplicación a una decisión política pasa a través de la mediación científica y del bien común en cada comunidad política.

Con la historia en la mano, sería fácil demostrar que la sociedad española aceleró su ritmo de secularización en aquellos períodos en los que el poder de los eclesiásticos ocupó más altos niveles de eficacia en las plataformas del poder político. Primero ayudó a sentir el asedio de la Iglesia; después vino la indiferencia por los contenidos de sus discursos pesimistas y amenazadores. De ahí al agnosticismo explícito no había más que un paso. La confusión y la instrumentalización mutua de las dos potestades, política y religiosa, apartaron a muchos del Evangelio de Jesús. En el régimen del nacional-catolicismo se trató incluso de justificar esta intromisión de los eclesiásticos en el poder político. Dicha usurpación y abuso instrumental fueron excluidos en el gran pacto nacional de nuestra Carta Magna, a tenor del art. 16.3.

La autonomía de la laicidad es legítima y necesaria. Sin embargo, en la cultura occidental presenta especiales dificultades, como las que está experimentando Francia con los signos externos sociales del Islam, por mucho que quiera ser invocado como ejemplo de laicidad. La experiencia de dos siglos largos de separación no ha llegado a la disociación de las dos ciudadanías, la civil y la religiosa, en teoría muy distintas, pero difíciles de llevar a la práctica. Todavía conservan un cierto sentido religioso las tomas de posesión de un cargo civil, y un fuerte espíritu patriótico los hechos religiosos. La disociación de estas dos pertenencias, ciudadana y religiosa cristiana no debería verse como traición al cristianismo. Al contrario, podría restaurarse una relación más fructífera entre ambas si somos conscientes de su distinta identidad.

Aquí se esconde una posible trampa, o por lo menos la dificultad para llevar a la práctica la distinción de Régis Debray entre hechos religiosos objeto de estudio y hechos religiosos objeto de culto. Se hace muy difícil, y casi imposible en la práctica, aislar en la conciencia del alumno español el mundo de los recuerdos y vivencias religiosas y aquel otro objetivo de los hechos religiosos. Durante siglos se han estado

---

<sup>18</sup> Esta cuestión tan actual nos apartaría de la meta de nuestro trabajo. Preferimos recomendar al lector la lectura de la conferencia de Martín: «Alcune riflessioni sulla Nota "Le comunità cristiane educano al sociale e al politico"», publicada en la revista *Aggiornamenti Sociali* (9/10/1998), pp. 713-718.

identificando en la memoria colectiva. Dos ejemplos pueden confirmar esta consideración. En primer lugar, estamos seguros de que el estudio del Corán o de la Thora no suscitaría las mismas sospechas entre los españoles. En cambio, en la Ley de Calidad se llegan a juntar como dos caras de la misma realidad. Creyeron que solucionaban el problema de la famosa alternativa mostrando el cañamazo del mismo tapiz. Es lógico que se dispararan todas las alarmas de los laicistas. Saltó enseguida el discurso demagógico: «quieren hacer obligatoria la enseñanza de religión». Los hechos religiosos en la mente de cualquier español, incluso del agnóstico, evocan sin duda en su conciencia recuerdos y sentimientos religiosos; imposiciones externas en su infancia y juventud les llevaron a contraer compromisos de culto. Ahora, en su edad adulta, identifican todo aquello con la coacción de que fueron objeto, y descargan su bilis anticlerical contra aquellos que en el pasado utilizaron el poder y fueron culpables de presiones, de desequilibrios sentimentales o psíquicos y aun de escrúpulos, que ni por asomo quisieran recordar.

La solución no apunta a conseguir el consenso sobre la enseñanza obligatoria del hecho religioso como objeto de cultura entre las asignaturas troncales. La Constitución garantiza «el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones». Dicho derecho es reconocido también en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (art. 18), aprobada por la ONU en 1948 y en otros textos normativos internacionales ratificados por España, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 1) y su Protocolo adicional 1 (art. 2), ratificado por España el 4 de octubre de 1979, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 18.1 y 4). La Ley Orgánica de Libertad Religiosa, aprobada por unanimidad en el Congreso en julio de 1980, deja margen sobre el tema educativo con las suficientes garantías para los diversos grupos religiosos. Sabemos que «las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (art. 10.2 de la Constitución)».

Necesitamos que se defina con más precisión la naturaleza de esta formación religiosa y moral, que, según la Constitución, ha de estar de acuerdo con las propias convicciones de los padres. Los intérpretes especializados como Mons. Estepa y J. L. Santos coinciden en subrayar la importancia de que esta asignatura «no sea pura reflexión científica,

sino también verdadera promoción hacia un testimonio de vida de fe consciente y comprometida<sup>19</sup>». En esta misma opinión abunda monseñor Yanes: «con los mismos datos científicos con los que un profesor creyente educa en una fe consciente, un educador ateo puede orientar la enseñanza religiosa contra la fe<sup>20</sup>».

Los adversarios de la enseñanza religiosa se conformarían al menos si las clases de religión se impartieran fuera del horario escolar, como ocurre en Francia y se debatió con ahínco en Italia. Las Constituciones de ambos países lo permiten. El texto de la española (art. 27, 2 y 3) habla de «formación religiosa y moral», y no únicamente de un saber científico. La religión pertenece, según los Acuerdos Específicos, al cuerpo troncal, a pesar de que sea libremente elegida. Los padres que han solicitado la formación religiosa tienen derecho a que ésta se relacione con el resto de las asignaturas. Es el centro docente, como tal, el que tiene que responder a este derecho de los padres. Y no sería razonable evitar el trato entre alumnos creyentes y no creyentes o creyentes de diferentes religiones. El tiempo extraescolar no tiene por qué ser utilizado en el centro. Señalaría hacia la parroquia como el lugar más adecuado, una vez que se ha divorciado de la formación de conjunto que hace parte del proyecto educativo del centro, aunque sea de titularidad estatal. Habrá que respetar los principios democráticos de convivencia y los derechos y libertades fundamentales.

154

Este tipo de escuela tiene que fomentar las relaciones y los espacios de convivencia de todos los escolares del centro, creyentes y no creyentes. La inmigración en Francia está imponiendo tal convivencia, y en España nos hallamos ya muy cerca de porcentajes de población inmigrante que obligan a introducir en la misma pedagogía métodos que fomenten la educación intercultural. No se trata sólo de que jueguen juntos en el patio del colegio. La llamada enseñanza comprensiva no debiera limitarse al trato en los patios escolares. De esa manera podemos acercarnos a las distintas clases sociales, y preparar a nuestros alumnos para la tolerancia y la convivencia.

Ya se habla poco de la escuela única. Todos los centros, aun aquellos que invocan el carácter propio como los de titularidad privada,

<sup>19</sup> José Luis Santos (1980): «Enseñanza de la religión», en *Los acuerdos entre la Iglesia y España*, Madrid, BAC, p. 471.

<sup>20</sup> Elías Yanes (1977): *La enseñanza religiosa en la escuela*, Zaragoza, Secretariado de Medios de Comunicación Social, nt 19, n. 8.

tienden a ser cada vez más pluriculturales, porque la convivencia y las relaciones recíprocas (capital social) constituyen uno de los desafíos más importantes de nuestro tiempo. Sabemos que, dentro de las diferentes congregaciones religiosas, los candidatos a la docencia preuniversitaria imponen como condición a los superiores que el colegio al que se les destina no sea socialmente elitista.

Queremos ahorrar al lector la fatiga de recorrer la legislación correspondiente a la formación religiosa en los centros públicos de los 25 Estados miembros de la Unión Europea. La encontrará reunida y clasificada en el Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, volumen XIX, año 2003, por los especialistas Silverio Nieto Núñez y Carlos Corral Salvador. Entre los anexos a este trabajo figura el cuadro 4, que da una visión de conjunto suficiente. Sin embargo, podemos subrayar la siguiente consideración: en 24 Estados de la Unión Europea, con la excepción de Francia, se incluye la religión como asignatura normal dentro de los planes de estudio obligatorios. Los alumnos pueden ser dispensados de esta disciplina a petición propia o de sus padres.

Francia no es sólo la excepción. Ha pasado a ser un caso claro de arcaísmo en la interpretación del Estado laico. Aquellas fuertes palabras de la Convención de 1794, que quería nacionalizar hasta el servicio del culto, no tienen el mismo contenido en el modo de entender hoy la laicidad.

El advenimiento de la III República coincidió con una intención declarada de denunciar el Concordato vigente con la Santa Sede de 1801. Se exigió un régimen de separación que ha figurado en el programa político de los republicanos desde 1879. Para conseguirlo, como sucedió también en España, los republicanos se enañaron contra las órdenes religiosas dedicadas a la enseñanza. Seis veces antes de 1900 se presentaron al Parlamento proposiciones de leyes en orden a la expulsión de la Iglesia del campo de la enseñanza (en 1881, 1882, 1885, 1886, 1891 y 1897). Pero la división de los republicanos (laicos, radicales y moderados) no consiguió superar la mayoría de votos en la Cámara. No se consideraba preparada a la sociedad francesa para una ruptura tan discriminante. Se pensó que era más político preparar poco a poco a la opinión pública, utilizando el concordato como arma contra la Iglesia. Esta voluntad de separación se inscribía ya en un contexto social diferente al de un siglo antes. Se iba debilitando el clima de hostilidad contra la Iglesia, que había sido marcado sobre todo por dos motivos: la consideración de que la Iglesia institucional era uno de los

principales pivotes de seguridad de la monarquía; y porque no soportaban la molestia de una institución tan enraizada en la sociedad y tan establecida como institución pública. Aquella virulencia enfurecida fue debilitándose con el tiempo. De Foyer<sup>21</sup> recuerda a Clemenceau y las palabras de Maurice Paléologue, antiguo Secretario General del Quai d'Orsay, en su discurso de ingreso a la Academia Francesa: «El error cometido en 1905 (en la ley de separación) había sido reconocido frecuentemente por aquellos mismos que en el duelo con Roma se habían mostrado más radicales<sup>22</sup>».

No se nos entienda que la separación de las dos potestades, política y religiosa, carezca de sentido. Por el contrario, el tiempo y los acontecimientos lo han ido precisando. A León XIII le tocó redactar las encíclicas más severas contra el anticlericalismo francés<sup>23</sup>. El clima se fue suavizando durante los pontificados de Benedicto XV y de Pío X. Se está procediendo a un acercamiento negociado. Se está pasando del régimen de separación total a un clima más sereno de entendimiento mutuo en el respeto de las atribuciones de cada uno. Buen testimonio de esta concepción de las relaciones del Estado laico con la Iglesia lo ofrece el Informe Stasi al que ya nos hemos referido. El camino lo abrió el Vaticano II. La fase actual de la construcción europea estimula los esfuerzos de unión entre dos poderes que necesitan manejar conceptos, realidades y procedimientos comunes que en nada limitarían la secularización del Estado. Esta secularidad reconocida por la Iglesia facilitará mucho la labor. Hay que dar un contenido positivo a la noción de laicidad, pues no se puede negar que la cooperación de ambas potestades en algunos servicios públicos ayudaría a la formación de la Europa de los ciudadanos.

Con todo, debemos concluir afirmando la no confesionalidad del Estado; la libertad religiosa, que es mucho más que la libertad de culto; la incompetencia de las iglesias para intervenir directamente en lo temporal; y el destierro de toda confusión de poderes que han causado tanto mal y sufrimiento en Europa.

---

<sup>21</sup> J. de Foyer: «De la "Separation" aux associations diocésaines», Revue de Sciences Morales et Politiques, 1994, pp. 147-166.

<sup>22</sup> *Documentation catholique*, 1928, col. 1038/1039.

<sup>23</sup> León XIII: *Au milieu des sollicitudes* (1892), *Nobilissima gallorun gens* (1884), *Inmortalitate Dei* (1885).

---

Los Estados pueden comprender mejor la dimensión espiritual de los ciudadanos si son sinceros con ellos mismos en la búsqueda de la paz religiosa y de la concordia cívica. De este modo las iglesias podrán servir mejor el itinerario del ser humano. Por lo que se refiere a la Iglesia católica, hay que recordar la afirmación y el compromiso solemnes del Vaticano II: «La Iglesia, que por razón de su misión y de su competencia no se confunde en modo alguno con la comunidad política, ni está ligada a sistema político alguno, es a la vez signo y salvaguarda del carácter trascendente de la persona humana<sup>24</sup>». Existe una predicción que goza de gran seguridad. Se puede separar a la Iglesia del Estado, pero nunca se podrá separar la Iglesia de la sociedad.

## 10. LOS ACUERDOS ESPECÍFICOS CON LA SANTA SEDE DE ENERO DE 1979

La referida Plataforma en favor de la Escuela Laica pide expresamente que el gobierno español denuncie los Acuerdos Específicos firmados con la Santa Sede en enero de 1979, o que, por lo menos, sean sustituidos por otros que salven la laicidad del Estado. Son conocidas las dificultades que el Concordato de 1953 presentaba tanto al gobierno como a la jerarquía eclesiástica. Se hizo famosa la carta personal que Pablo VI dirigió a Franco el 29 de abril de 1968, en la que le pedía, siguiendo las indicaciones del Concilio, que renunciase al derecho de presentación para el nombramiento de los obispos. También se hizo famosa la respuesta de Franco, casi mes y medio más tarde, el 12 de junio del mismo año. El fuero del que disfrutaban todos los sacerdotes para ser encausados por la Justicia creaba al Estado no menos dificultades para acabar con lo que se llamó infiltración marxista en las filas de la Iglesia. Según la respuesta de Franco, todo el Concordato mantenía una unidad sistemática. No se le podía privar de una pieza sin desequilibrar la arquitectura total del edificio.

Las relaciones cada vez más difíciles y complejas entre las dos potestades no podían caminar en el vacío. Sirva de prueba el hecho de que los 25 Estados miembros de la Unión Europea mantienen acuerdos solemnes con el Vaticano. Ese mismo año de 1968 la Nunciatura de Madrid, por indicación de la Secretaría de Estado, comenzó a dar los

---

<sup>24</sup> *Gaudium et Spes*, n. 76.

primeros pasos para la reforma del Concordato de 1953. La propia Conferencia Episcopal, en su Declaración Colectiva de enero de 1973, en la que se pedía la institucionalización legal de los diversos partidos o ideologías políticas, abría la puerta para renunciar a la confesionalidad del Estado y para iniciar un régimen de separación entre las dos potestades. El gobierno patrocinó todos los esfuerzos para impedirlo: prefería la sustitución por otro concordato negociado según la manera clásica, y el Ministerio de Asuntos Exteriores decidió negociarlo por medio de su embajador en la Santa Sede. Así transcurrieron los mandatos de los ministros López Bravo y López Rodó. El primer gobierno de la Monarquía, sobre todo los dos ministerios más directamente interesados, Asuntos Exteriores y Justicia, intentaron romper el bloqueo que paralizaba las relaciones Iglesia-Estado.

El paso decisivo lo dio el Rey Juan Carlos I al dirigirse personalmente al Papa para renunciar al privilegio de presentación que le correspondía como titular de la Corona. La renuncia se efectuó el 15 de julio de 1976. Efectuada ésta, el primer acuerdo básico no se hizo esperar. La materia estaba ya tan elaborada como para poder llegar a un punto de sustancial coincidencia. El acuerdo fue firmado el 28 de julio de 1976. En él la Santa Sede y el gobierno español «se comprometieron a emprender, de común acuerdo, el estudio de las diversas materias, con el fin de llegar cuanto antes a la conclusión de acuerdos que sustituyan gradualmente las correspondientes disposiciones del vigente Concordato».

Es fácil imaginar que la negociación a nivel técnico no fue todo lo rápida y ágil que hubiera sido deseable en aquel momento. Tampoco fue siempre fácil. Los puntos más críticos fueron los siguientes: en el acuerdo jurídico, el reconocimiento de la personalidad jurídica de los entes eclesiales, y, sobre todo, la parte matrimonial; en el acuerdo de enseñanza y cultura, la presencia de la religión católica en los planes de enseñanza y la contribución económica del Estado a los centros de la Iglesia y a los alumnos de los mismos; en el acuerdo económico, la formulación del mal llamado impuesto eclesial y el capítulo de las exenciones fiscales; en el acuerdo castrense llama mucho la atención, además de la titulación, la configuración del Vicariato Castrense como una diócesis personal. Tal vez se trataba de una novedad de la que quizá no existían precedentes en el Derecho concordatario comparado.



Estos cinco acuerdos habían sido negociados casi en su integridad por el gobierno de Adolfo Suárez. El 27 de septiembre de 1977, en plenas Cortes Constituyentes, el grupo socialista se dirigió a la Comisión de Asuntos Exteriores, recordando que «las relaciones entre el Estado y la Iglesia tienen en nuestro país un alcance indudablemente constitucional, afectando, por tanto, a la elaboración de la Constitución ya emprendida por las Cortes». Con el fin de prevenir toda posible incoherencia entre las negociaciones a las que se hace referencia y la labor constituyente, el grupo socialista del Congreso proponía que el gobierno informase con detalle a las Cortes sobre las negociaciones en curso, y que se suspendieran dichas negociaciones en tanto no quedasen definidos en la Constitución los principios que debían regir las relaciones entre el Estado y las Iglesias, pronunciándose dicho grupo parlamentario por la aconfesionalidad del Estado y por la superación del sistema concordatario.

El ministro de Asuntos Exteriores dio cuenta detallada a la comisión correspondiente del Congreso. Se celebró un debate en el pleno del Parlamento. Los socialistas se abstuvieron de votar el acuerdo que se refería a la enseñanza y a las cuestiones culturales. Pero la votación se ganó por mayoría.

Nos explicamos las dudas que invoca la Plataforma sobre la constitucionalidad de dichos Acuerdos Específicos. Sorprende más bien que durante el gobierno socialista no se llegara a plantear ante la Santa Sede la denuncia de este tratado de rango internacional. En unas conversaciones serenas se podría descubrir la coherencia con la Carta Magna del 99% del texto de los Acuerdos, que sin duda conviene poner al día. Se deberían redactar de nuevo algunos pasajes que hoy resultan oscuros o de imposible cumplimiento. Por ejemplo, el artículo XIV, según el cual el Estado se compromete a que «en sus medios de comunicación social los sentimientos de los católicos sean respetados y establecerá los correspondientes acuerdos sobre estas materias con la Conferencia Episcopal Española». Vemos muy difícil la coherencia de compromiso del Estado con el artículo 20 de la Constitución. A nuestro juicio, debería modificarse también la redacción del artículo II, en orden a separar con más claridad las competencias de las dos potestades. La misión canónica o derecho de propuesta del ordinario del lugar para el nombramiento de profesores, da la impresión de convertirse en la práctica en un nombramiento de la Iglesia, al proponer un solo candidato para cada plaza escolar, algo que no ayuda a ver del todo la neta separación de jurisdicciones. Tampoco se entiende que la propuesta del ordinario del lugar deba renovarse para cada año escolar, dado el reconocimiento que se pide

para el profesor de religión dentro del claustro y los compromisos económicos (sueldo y seguridad social) que contrae la Administración educativa del Estado. ¿No sería más claro y prudente que la Iglesia se limitara a proporcionar la habilitación teológica y pedagógica a una serie de católicos que se sometieran a las pruebas convenientes, y que de esa lista la autoridad académica eligiera por los métodos convencionales para la provisión de plazas docentes a aquel sujeto habilitado por la Iglesia que mejor respondiera a las condiciones del Centro docente y de la plaza vacante en cuestión? En todo momento el ordinario se reservaría el derecho de retirar a dicho sujeto la misión canónica, siempre a través de un expediente profesional y jurídico objetivo. Otra cuestión peliaguda es la de la alternativa a la clase de religión que no suponga discriminación alguna en la actividad escolar. ¿Teme la jerarquía eclesiástica que otras materias opcionales de cultura cívica resten alumnos a la enseñanza religiosa?

En todo caso, no somos partidarios de denunciar los Acuerdos Específicos en bloque, y menos de suprimirlos, ya que el artículo 16 implica a otros artículos constitucionales como el 27 (enseñanza), el 20 (libertad de expresión), el 21 (derecho de reunión), el 22 (derecho de asociación), el 39 (garantía de la estabilidad de la familia), el 32 (matrimonio), el 33 (de propiedad), y el 14 (igualdad jurídica ante la ley). Son preceptos complementarios al del artículo 16 que deben ser relacionados y definidos al aplicarlos a las confesiones religiosas.

Nos hemos referido exclusivamente al acuerdo específico sobre la enseñanza y a otras cuestiones culturales. Sin duda, en el resto de los acuerdos la comisión mixta revisora encontraría muchos más puntos que adaptar a las circunstancias actuales. Y todo esto se puede hacer sin dejarse llevar de extremismos a los que somos tan aficionados en la vida pública española, tanto por una como por otra parte. Una vez terminada la gestión de la comisión correspondiente, es lógico y necesario que se sometan a la ratificación de las dos Cámaras. En estos Acuerdos nos jugamos la paz religiosa, que ocupa un gran espacio de la paz civil. Existe un argumento convincente para la pervivencia de estos Acuerdos Específicos, que por supuesto han de adaptarse, y es su existencia y su vigencia en todos los Estados de la Unión Europea, incluidos los países del Este que acaban de incorporarse.

## 11. CONCLUSIONES

No hemos intentado otra cosa que abrir caminos de diálogo que eviten enfrentamientos que siguen estando presentes en nuestra conciencia colectiva. Desde luego, no pretendemos haber acertado en todo. Creemos haber tocado los principales puntos de conflicto de la Comunidad Educativa, que solicita la paz y la unión para poder dedicarse a mejorar la calidad de la educación. «La educación española, en sus aspectos básicos, no puede quedar sometida a los vaivenes de la coyuntura política y económica»<sup>25</sup>. Seguimos afirmando que «el gasto público en educación debería estar ya en el 6% del PIB, equiparable al de los países de la Unión Europea que otorgan una mayor prioridad a la educación»<sup>26</sup>.

Estamos convencidos de que se necesita hacer un esfuerzo extraordinario para que todos los organismos del Estado, sobre todo las Administraciones Económicas y Educativas, tanto centrales como autonómicas y locales, crean en la máxima prioridad de la educación y de la investigación, y proyecten esta voluntad decidida en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. Los partidos políticos han proclamado esta prioridad, pero hasta ahora no la han plasmado en los presupuestos económicos. Sólo contamos con una leve esperanza del gobierno actual, que acaba de aumentar la subvención de becas.

Los actuales incidentes del debate escolar siguen demostrando la necesidad y la oportunidad de un diálogo abierto y ordenado, tanto social como político, en el que prevalezca el reconocimiento de la realidad de los hechos comprobados, sin dejarnos llevar de la retórica ideológica. No podemos comenzar de cero a concebir otro país diametralmente distinto de aquel en el que vivimos. Todas las opiniones coinciden en señalar como objetivo prioritario la igualdad de oportunidades [...]. Este nuevo impulso debe ser fruto de un amplio acuerdo que cree un clima de seguridad en el conjunto de la sociedad y en todos los miembros que forman parte de la comunidad educativa, y que genere una mayor confianza en las posibilidades de la reforma para mejorar el sistema educativo<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> *Declaración conjunta en favor de la Educación*, n. 0.2.

<sup>26</sup> *Ibidem*, n. 2.6.

<sup>27</sup> *Ibidem*, n. 0.4.

La complementariedad y las buenas relaciones entre las dos redes de centros constituirían un paso extraordinario. La enseñanza pública tiene que enfrentarse con sus propios defectos en tres puntos esenciales: la movilidad de su plantilla de profesores, la unión de todos para llevar adelante un proyecto educativo que dé carácter propio al centro, y la disponibilidad para servir a los alumnos en un horario más extenso que debe ser debidamente remunerado. La enseñanza concertada debe enfrentarse también a problemas específicos que no son sólo de tipo económico. Es necesario unirse con los centros de titularidad estatal para conseguir la autonomía del centro, el cambio de paradigma pedagógico y la prestación de servicios entre las dos redes.

El debate sobre la presencia del hecho religioso en la enseñanza tiene que ensanchar sus horizontes, reconocer el valor del pensamiento religioso para el desarrollo integral de la persona, y mantener su nivel científico y de instrucción propio del nivel de cada ciclo escolar. Reconocemos las dificultades que hacen más difícil este debate, pero deberían buscarse puntos de encuentro entre profesores de una y otra red que ayudaran a descubrir la tolerancia y la riqueza que pueden aportar las distintas confesiones religiosas. El gran problema de la integración de los inmigrantes de distintas etnias y culturas debe resolverse en la escuela.

162

Es necesario incorporar a la tarea educativa a toda la sociedad, muy en especial a los padres de nuestros alumnos y a las grandes empresas, que comienzan a sentir su responsabilidad social corporativa. La escuela y el territorio deben volver a relacionarse. Para ello habrá que ser mucho más generosos con los fondos públicos que corresponden a los poderes locales, en particular en las zonas rurales. La enseñanza infantil y primaria mejorarían notablemente si los ayuntamientos dispusieran de más recursos para implicarse de manera activa en ella.

Debo terminar este escrito pidiendo perdón al hipotético y paciente lector y a los verdaderos actores de la educación, que son los escolares y el personal docente. En estas reflexiones no represento a ninguna organización determinada. Son fruto de numerosas consultas, debates y encuentros con los actores de la enseñanza, muchos de los cuales me pidieron que las trasladara a un informe personal. Tengo la confianza de que pueden dar lugar a una cadena de debates y de encuentros que, por el camino seguro del diálogo, favorezcan y mejoren la acción de los gobernantes, de quienes me consta su sincero deseo de dialogar con toda la sociedad y de acertar en un problema tan fundamental.

## A N E X O

### CUADRO 1 (Salarios)

**La financiación de la Enseñanza Católica por niveles en los países miembros del Comité Europeo para la Enseñanza Católica. Curso 1999/2000**

| SALARIOS |                             | Enseñanza Primaria   |                       |        |                          |                                   |  |                | Enseñanza Secundaria |             |                       |        |                                   |                           |               |   |     |
|----------|-----------------------------|----------------------|-----------------------|--------|--------------------------|-----------------------------------|--|----------------|----------------------|-------------|-----------------------|--------|-----------------------------------|---------------------------|---------------|---|-----|
|          |                             | Financiación pública |                       |        |                          | Otras fuentes de financiación (3) |  |                | Financiación pública |             |                       |        | Otras fuentes de financiación (3) |                           |               |   |     |
|          |                             | Edad                 | Autoridad Central (1) |        | Autoridad Local (2)      |                                   | Sí/No  | %              | (4)                  | Edad        | Autoridad Central (1) |        | Autoridad Local (2)               |                           | Sí/No         | % | (4) |
|          |                             |                      | Sí/No                 | % (4)  | Sí/No                    | % (4)                             |  |                |                      |             | Sí/No                 | % (4)  | Sí/No                             | % (4)                     |               |   |     |
| 1        | Austria                     | 6-10                 | SÍ                    | 100    | -                        | -                                 | -  | -              | 10-18                | SÍ          | 100                   | -      | -                                 | -                         | -             |   |     |
| 2        | Bélgica francófona          | 6-11                 | SÍ                    | 100    | NO                       | -                                 | NO (5)   | -              | 12-18                | SÍ          | 100                   | NO     | -                                 | NO (5)                    | -             |   |     |
|          | Bélgica flamenca            | 6-12                 | SI                    | 100    | NO                       | -                                 | NO   | -              | 12-18                | SÍ          | 100                   | NO     | -                                 | NO                        | -             |   |     |
| 3        | Suiza (6)                   | 7-12                 | -                     | -      | -                        | -                                 | Familias Iglesia/congreg.                                    | 80-100<br>0-30 | 13-20                | -           | -                     | Cantón | 0-80 (según Cantón)               | Familias Iglesia/congreg. | 10-00<br>0-30 |   |     |
| 4        | Rep. Checa                  | 6-15                 | SÍ                    | 100    | NO                       | -                                 | NO   | -              | 15-19/22             | SÍ          | 100                   | NO     | -                                 | NO                        | -             |   |     |
| 5        | Alemania                    | 6-9                  | NO                    | -      | SÍ                       | 55-94                             | SÍ   | 45-6           | 10-19                | NO          | -                     | SÍ     | 55-94                             | SÍ                        | 45-6          |   |     |
| 6        | Dinamarca                   | 7-13                 | SÍ                    | 75     | NO                       | -                                 | SÍ   | 25             | 13-16/19             | SÍ          | 75                    | NO     | -                                 | SÍ                        | 25            |   |     |
| 7        | España                      | 6-12                 | -                     | -      | SÍ                       | 100                               | NO   | -              | 13-16                | -           | -                     | SÍ     | 100                               | NO                        | -             |   |     |
| 8        | Francia                     | 3-11                 | SÍ (personal docente) | 100    | SÍ (personal no docente) | Variable                          | NO para convenio de asociación. Posible para convenio simple | Variable       | 12-18                | SÍ (Estado) | 100                   | NO     | -                                 | NO                        | -             |   |     |
| 9        | Grecia (7)                  | 5-12                 | NO                    | -      | NO                       | -                                 | SÍ   | 100            | 12-15/18             | NO          | -                     | NO     | -                                 | SÍ                        | 100           |   |     |
| 10       | Hungría                     | 6-14                 | SÍ                    | 100    | NO                       | -                                 | NO   | -              | 14-18                | SÍ          | 100                   | NO     | -                                 | NO                        | -             |   |     |
| 11       | Italia                      | 6-11                 | SÍ                    | 50 (8) | NO                       | -                                 | SÍ (familias)  | 50             | 11-14/19             | NO          | -                     | NO     | -                                 | SÍ                        | 100           |   |     |
| 12       | Irlanda                     |                      |                       |        |                          |                                   |  |                | 13-18                | SÍ          | 100                   |        |                                   | NO                        | -             |   |     |
| 13       | Lituania (Esc. Cató. Públ.) | 6-10                 | NO                    | -      | SÍ                       | 100                               | NO   | -              | 11-18                | SÍ          | 70                    | SÍ     | 28/30                             | SÍ                        | 2-0           |   |     |
|          | Lituania (Esc. Cató. Priv.) | 6-10                 | NO                    | -      | SÍ                       | 100                               | NO   | -              | 11-18                | SÍ          | 70                    | SÍ     | 28/30                             | SÍ                        | 2-0           |   |     |
| 14       | Noruega (9)                 | 6-16                 | SÍ                    | 85     | SÍ                       | 100                               | SÍ   | 15             | 16-18                | SÍ          | 85                    | NO     | -                                 | SÍ                        | 15            |   |     |
|          | <i>Educ. Especial</i>       | 6-16                 | NO                    | -      | SÍ                       | 100                               | NO   | -              |                      | NO          | -                     | SÍ     | 100                               | NO                        | -             |   |     |

CUADRO 1 (sigue)

| SALARIOS | Enseñanza Primaria            |                       |  |                     |       |                                   |                        |       | Enseñanza Secundaria |      |                       |       |                     |          |                                   |  |  |  |
|----------|-------------------------------|-----------------------|--|---------------------|-------|-----------------------------------|------------------------|-------|----------------------|------|-----------------------|-------|---------------------|----------|-----------------------------------|--|--|--|
|          | Edad                          | Financiación pública  |  |                     |       | Otras fuentes de financiación (3) |                        |       |                      | Edad | Financiación pública  |       |                     |          | Otras fuentes de financiación (3) |  |  |  |
|          |                               | Autoridad Central (1) |  | Autoridad Local (2) |       |                                   |                        |       |                      |      | Autoridad Central (1) |       | Autoridad Local (2) |          |                                   |  |  |  |
|          |                               | Sí/No                 | % (4)                                  | Sí/No               | % (4) | Sí/No                             | % (4)                  | Sí/No | % (4)                |      | Sí/No                 | % (4) | Sí/No               | % (4)    |                                   |  |  |  |
| 15       | Holanda                       | 4-12                  | Sí                                     | 100                 | NO    | -                                 | NO                     | -     | 12-16/18             | Sí   | 100                   | NO    | -                   | NO       | -                                 |  |  |  |
| 16       | Portugal                      | 6-14                  | NO<br>(6-9 años)<br>Sí<br>(10-14 años) | 0                   | -     | -                                 | (6-9 años)<br>Familias | 100   | 15-17/18             | NO   | -                     | -     | -                   | Familias | 100                               |  |  |  |
| 17       | Polonia<br>(Esc. Cató. Públ.) | 7-14                  | Sí                                     | 80                  | Sí    | 10                                | Sí                     | 10    | 15-20                | Sí   | 80                    | Sí    | 10                  | Sí       | 10                                |  |  |  |
|          | Polonia (10)                  | 7-14                  | Sí                                     | 80                  | Sí    | 10                                | Sí                     | 10    | 15-20                | Sí   | 80                    | Sí    | 10                  | Sí       | 10                                |  |  |  |
| 18       | Rumania                       | -                     | Sí                                     | 100                 | NO    | -                                 | NO                     | -     | -                    | Sí   | 100                   | NO    | -                   | NO       | -                                 |  |  |  |
| 19       | Eslovaquia                    | 6-15                  | Sí                                     | 100                 | NO    | -                                 | NO                     | -     | 15-19                | Sí   | 100                   | NO    | -                   | NO       | -                                 |  |  |  |
|          | Inglaterra y Gales            | 5-11                  | -                                      | -                   | Sí    | 100                               | NO                     | -     | 11-18                | -    | -                     | Sí    | 100                 | NO       | -                                 |  |  |  |
| 20       | Irlanda del Norte             | 4-11                  | Sí                                     | 100                 | -     | -                                 | NO                     | -     | 11-16                | Sí   | 100                   | -     | -                   | NO       | -                                 |  |  |  |
|          | Escocia (11)                  | 5-12                  | Sí                                     | 70                  | SI    | 30                                | NO                     | -     | 12-18                | Sí   | 70                    | Sí    | 30                  | NO       | -                                 |  |  |  |

(1) Gobierno responsable de la enseñanza pública. (2) Comunidades, provincias, etc. (3) Iglesia, congregaciones, familias, empresas, etc. (4) Porcentaje del coste real. (5) Salvo para el personal no docente y de mantenimiento, para los que una parte de su salario puede estar a cargo de recursos aportados por las familias, la Iglesia o las congregaciones. (6) Las diferencias entre los cantones son grandes, y en el nivel de primaria no hay subvenciones; la enseñanza privada en primaria está poco extendida. Pocos cantones participan en la financiación de las escuelas secundarias: tres en el nivel SEC-1 (13 a 16 años), y diez en el nivel SEC-2 (17 a 20 años). Hay 26 cantones. (7) Todos los gastos de las escuelas privadas son asumidos por los propietarios de las escuelas. Los ingresos provienen de las escolaridades pagadas por los padres de los alumnos. Hay dos categorías de escuelas privadas: las sociedades lucrativas y las instituciones sin ánimo de lucro (sobre todo las escuelas católicas). (8) No en todas las escuelas primarias, solamente las escuelas «parifcate», que están obligadas a recibir a los alumnos «gratuitamente». El porcentaje indicado no es fijo, depende de la disposición de fondos de la Ley Financiera anual. En los últimos años ha registrado un constante aumento. (9) Noruega no tiene escuelas católicas de enseñanza secundaria. (10) Escuelas católicas privadas con derechos públicos. (11) La enseñanza católica escocesa está subvencionada al 100% por el Estado. El presupuesto de Educación se distribuye entre la autoridad local y la autoridad nacional (aproximadamente 70% nacional y 30% local). FUENTE: Elaboración propia a partir de Comité Européen pour l'Enseignement Catholique, *Le financement de l'Enseignement Catholique. Année scolaire 1999-2000*, 2003.

## CUADRO 2 (Funcionamiento)

### La financiación de la Enseñanza Católica por niveles en los países miembros del Comité Europeo para la Enseñanza Católica. Curso 1999/2000

| FUNCIONAMIENTO                 | Enseñanza Primaria   |                       |       |                     |          |  |             |          | Enseñanza Secundaria  |       |                     |        |                                   |             |  |  |
|--------------------------------|----------------------|-----------------------|-------|---------------------|----------|--|-------------|----------|-----------------------|-------|---------------------|--------|-----------------------------------|-------------|--|--|
|                                | Financiación pública |                       |       |                     |          |  |             |          | Financiación pública  |       |                     |        |                                   |             |  |  |
|                                | Edad                 | Autoridad Central (1) |       | Autoridad Local (2) |          | Otras fuentes de financiación (3)                          |             | Edad     | Autoridad Central (1) |       | Autoridad Local (2) |        | Otras fuentes de financiación (3) |             |  |  |
|                                |                      | Sí/No                 | % (4) | Sí/No               | % (4)    | Sí/No  | % (4)       |          | Sí/No                 | % (4) | Sí/No               | % (4)  | Sí/No                             | % (4)       |  |  |
| 1 Austria                      | 6-10                 | NO                    | -     | NO                  | -        | Cada congregación  | 100         | 10-18    | NO                    | -     | -                   | -      | Cada congregación                 | 100         |  |  |
| 2 Bélgica francófona           | 6-11                 | SÍ                    | 66    | NO                  | -        | SÍ   | 34          | 12-18    | SÍ                    | 56    | NO                  | -      | SÍ                                | 44          |  |  |
| Bélgica flamenca               | 6-12                 | SÍ                    | 100   | NO                  | -        | NO   | -           | 12-18    | SÍ                    | 100   | NO                  | -      | NO                                | -           |  |  |
| 3 Suiza (5)                    | 7-12                 | -                     | -     | -                   | -        | Familias Iglesia/congreg.                                  | 80-100 0-30 | 13-20    | -                     | -     | -                   | -      | Familias Iglesia/congreg.         | 10-100 0-30 |  |  |
| 4 Rep. Checa                   | 6-15                 | SÍ                    | 77    | SÍ                  | 3        | SÍ   | 20          | 15-19/22 | SÍ                    | 66    | SÍ                  | 1      | SÍ                                | 33          |  |  |
| 5 Alemania                     | 6-9                  | NO                    | -     | SÍ                  | 0-80     | SÍ   | 20-100      | 10-19    | NO                    | -     | SÍ                  | 0-80   | SÍ                                | 20-100      |  |  |
| 6 Dinamarca                    | 7-13                 | SÍ                    | 75    | NO                  | -        | SÍ   | 25          | 13-16/19 | SÍ                    | 75    | NO                  | -      | SÍ                                | 25          |  |  |
| 7 España                       | 6-12                 | -                     | -     | SÍ                  | 60       | SÍ   | 40          | 13-16    | -                     | -     | SÍ                  | 60     | SÍ                                | 40          |  |  |
| 8 Francia                      | 3-11                 | NO                    | -     | SÍ                  | Variable | NO para convenio de asociación.<br>SÍ para convenio simple | Variable    | 12-18    | NO                    | -     | SÍ                  | 100    | NO                                | -           |  |  |
| 9 Grecia (6)                   | 5-12                 | NO                    | -     | NO                  | -        | SÍ   | 100         | 12-15/18 | NO                    | -     | NO                  | -      | SÍ                                | 100         |  |  |
| 10 Hungría                     | 6-14                 | SÍ                    | 100   | NO                  | -        | NO   | -           | 14-18    | SÍ                    | 100   | NO                  | -      | NO                                | -           |  |  |
| 11 Italia                      | 6-11                 | NO                    | -     | NO                  | -        | SÍ (familias)  | 50?         | 11-14/19 | NO                    | (7)   | -                   | -      | SÍ                                | 100         |  |  |
| 12 Irlanda                     |                      |                       |       |                     |          |  |             | 13-18    | SÍ                    | 70    |                     |        | SÍ                                | 30          |  |  |
| 13 Lituania (Esc. Cató. Públ.) | 6-10                 | NO                    | -     | SÍ                  | 100      | NO   | -           | 11-18    | NO                    | -     | SÍ                  | 95-100 | SÍ                                | 5/0         |  |  |
| Lituania (Esc. Cató. Priv.)    | 6-10                 | NO                    | -     | NO                  | -        | SÍ (familias/fundaciones)                                  | 100         | 11-18    | NO                    | -     | SÍ                  | 95-100 | SÍ                                | 5-0         |  |  |
| 14 Noruega (8)                 | 6-16                 | SÍ                    | 85    | NO                  | -        | SÍ   | 15          | 16-18    | SÍ                    | 85    | NO                  | -      | SÍ                                | 15          |  |  |

## CUADRO 2 (sigue)

| FUNCIONAMIENTO | Enseñanza Primaria         |                       |       |                     |       |                                   |       | Enseñanza Secundaria |                       |       |                     |       |                                   |       |     |
|----------------|----------------------------|-----------------------|-------|---------------------|-------|-----------------------------------|-------|----------------------|-----------------------|-------|---------------------|-------|-----------------------------------|-------|-----|
|                | Edad                       | Financiación pública  |       |                     |       | Otras fuentes de financiación (3) |       | Edad                 | Financiación pública  |       |                     |       | Otras fuentes de financiación (3) |       |     |
|                |                            | Autoridad Central (1) |       | Autoridad Local (2) |       |                                   |       |                      | Autoridad Central (1) |       | Autoridad Local (2) |       |                                   |       |     |
|                |                            | Si/No                 | % (4) | Si/No               | % (4) | Si/No                             | % (4) |                      | Si/No                 | % (4) | Si/No               | % (4) | Si/No                             | % (4) |     |
| 15             | Holanda                    | 4-12                  | SÍ    | 100                 | NO    | -                                 | NO    | -                    | 12-16/18              | SÍ    | 100                 | NO    | -                                 | NO    | -   |
| 16             | Portugal                   | 6-14                  | -     | -                   | -     | -                                 | -     | -                    | 15-17/18              | NO    | -                   | -     | -                                 | -     | -   |
| 17             | Polonia (Esc. Cató. Públ.) | 7-14                  | NO    | -                   | SÍ    | 10                                | SÍ    | 90                   | 15-20                 | NO    | -                   | SÍ    | 10                                | SÍ    | 90  |
|                | Polonia (9)                | 7-14                  | NO    | -                   | NO    | -                                 | SÍ    | 100                  | 15-20                 | NO    | -                   | NO    | -                                 | SÍ    | 100 |
| 18             | Rumania                    | -                     | -     | -                   | -     | -                                 | -     | -                    | -                     | -     | -                   | -     | -                                 | -     | -   |
| 19             | Eslovaquia                 | 6-15                  | SÍ    | 95                  | NO    | -                                 | SÍ    | 5                    | 15-19                 | SÍ    | 95                  | NO    | -                                 | SÍ    | 5   |
|                | Inglaterra y Gales         | 5-11                  |       |                     | SÍ    | 100                               | NO    | -                    | 11-18                 |       |                     | SÍ    | 100                               | NO    | -   |
| 20             | Irlanda del Norte          | 4-11                  |       |                     | SÍ    | 100                               | NO    | -                    | 11-16                 |       |                     | SÍ    | 100                               | NO    | -   |
|                | Escocia (10)               | 5-12                  | SÍ    | 70                  | SÍ    | 30                                | NO    | -                    | 12-18                 | SÍ    | 70                  | SÍ    | 30                                | NO    | -   |

(1) Gobierno responsable de la enseñanza pública. (2) Comunidades, provincias, etc. (3) Iglesia, congregaciones, familias, empresas, etc. (4) Porcentaje del coste real. (5) Las diferencias entre los cantones son grandes, y en el nivel de primaria no hay subvenciones; la enseñanza privada en primaria está poco extendida. Pocos cantones participan en la financiación de las escuelas secundarias: tres en el nivel SEC-1 (13 a 16 años), y diez en el nivel SEC-2 (17 a 20 años). Hay 26 cantones. (6) Todos los gastos de las escuelas privadas son asumidos por los propietarios de las escuelas. Los ingresos provienen de las escolaridades pagadas por los padres de los alumnos. Hay dos categorías de escuelas privadas: las sociedades lucrativas y las instituciones sin ánimo de lucro (sobre todo las escuelas católicas). (7) Posibilidad de financiación para la realización de proyectos particulares destinados a aprender las novedades tecnológicas de estudio de una segunda lengua extranjera (comunitaria), a la preparación de los enseñantes en el contexto de la «autonodactique». (8) Noruega no tiene escuelas católicas de enseñanza secundaria. (9) Escuelas católicas privadas con derechos públicos. (10) La enseñanza católica escocesa está subvencionada al 100% por el Estado. El presupuesto de Educación se distribuye entre la autoridad local y la autoridad nacional (aproximadamente 70% nacional y 30% local).

FUENTE: Elaboración propia a partir de Comité Européen pour l'Enseignement Catholique, *Le financement de l'Enseignement Catholique. Année scolaire 1999-2000*, 2003.



### CUADRO 3 (Edificios)

#### La financiación de la Enseñanza Católica por niveles en los países miembros del Comité Europeo para la Enseñanza Católica. Curso 1999/2000

| EDIFICIOS                      | Enseñanza Primaria |                       |        |                     |       |  |  |                | Enseñanza Secundaria |      |                       |       |                     |                                      |                                   |                |  |  |
|--------------------------------|--------------------|-----------------------|--------|---------------------|-------|--|--|----------------|----------------------|------|-----------------------|-------|---------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|----------------|--|--|
|                                | Edad               | Financiación pública  |        |                     |       | Otras fuentes de financiación (3)          |  |                |                      | Edad | Financiación pública  |       |                     |                                      | Otras fuentes de financiación (3) |                |  |  |
|                                |                    | Autoridad Central (1) |        | Autoridad Local (2) |       |  |  |                |                      |      | Autoridad Central (1) |       | Autoridad Local (2) |                                      |                                   |                |  |  |
|                                |                    | Si/No                 | % (4)  | Si/No               | % (4) |  |  |                |                      |      | Si/No                 | % (4) | Si/No               | % (4)                                |                                   |                |  |  |
| 1 Austria                      | 6-10               | NO                    | -      | NO                  | -     | Cada congregación                          |  | 100            | 10-18                | SÍ   | Máx. 30 (5)           | -     | -                   | Cada congregación                    |                                   | 100            |  |  |
| 2 Bélgica francófona           | 6-11               | SÍ                    | 24 (6) | NO                  | -     | SÍ   |  | 76             | 12-18                | SÍ   | 24 (6)                | NO    | -                   | SÍ                                   |                                   | 76             |  |  |
| Bélgica flamenca               | 6-12               | SÍ                    | 70 (7) | NO                  | -     | SÍ   |  | Máx. 30        | 12-18                | SÍ   | 60 (7)                | NO    | -                   | NO                                   |                                   | Máx. 40        |  |  |
| 3 Suiza (8)                    | 7-12               | -                     | -      | -                   | -     | Familias Iglesia/congreg.                  |  | 80/100<br>0/30 | 13-20                | -    | -                     | -     | -                   | Familias Iglesia/congreg.            |                                   | 10/100<br>0/30 |  |  |
| 4 Rep. Checa                   | 6-15               | NO                    | -      | SÍ                  | 1     | SÍ   |  | 99             | 15-19/22             | NO   | -                     | SÍ    | 1                   | SÍ                                   |                                   | 99             |  |  |
| 5 Alemania                     | 6-9                | NO                    | -      | SÍ/NO               | 0-60  | SÍ   |  | 40-100         | 10-19                | NO   | -                     | SÍ/NO | 0-60                | SÍ                                   |                                   | 40-100         |  |  |
| 6 Dinamarca                    | 7-13               | NO                    | 75     | NO                  | -     | SÍ   |  | 25             | 13-16/19             | SÍ   | 75                    | NO    | -                   | SÍ                                   |                                   | 25             |  |  |
| 7 España                       | 6-12               | -                     | -      | NO                  | -     | SÍ   |  | 100            | 13-16                | -    | -                     | NO    | -                   | SÍ                                   |                                   | 100            |  |  |
| 8 Francia                      | 3-11               | NO                    | -      | NO                  | -     | Familias/ establecimientos/ congregaciones |  | 100            | 12-18                | NO   | -                     | SÍ    | Variable            | Familias/ establecimientos/ congreg. |                                   | Variable       |  |  |
| 9 Grecia (9)                   | 5-12               | NO                    | -      | NO                  | -     | SÍ   |  | 100            | 12-15/18             | NO   | -                     | NO    | -                   | SÍ                                   |                                   | 100            |  |  |
| 10 Hungría                     | 6-14               | NO                    | -      | SÍ                  | 2     | SÍ   |  | 98             | 14-18                | NO   | -                     | SÍ    | 2                   | SÍ                                   |                                   | 98             |  |  |
| 11 Italia                      | 6-11               | NO                    | -      | NO                  | -     | SI (familias)                              |  | 50?            | 11-14/19             | NO   | -                     | NO    | -                   | SÍ                                   |                                   | 100            |  |  |
| 12 Irlanda                     |                    |                       |        |                     |       |  |  |                | 13-18                | SÍ   | 90                    |       |                     | SÍ                                   |                                   | 10             |  |  |
| 13 Lituania (Esc. Cató. Públ.) | 6-10               | NO                    | -      | SÍ                  | 25-75 | SÍ   |  | 75-25          | 11-18                | NO   | -                     | SÍ    | 70-95               | SÍ                                   |                                   | 30-5           |  |  |
| Lituania (Esc. Cató. Priv.)    | 6-10               | NO                    | -      | NO                  | -     | SÍ (familias/fundaciones)                  |  | 100            | 11-18                | NO   | -                     | SÍ    | 70-95               | SÍ                                   |                                   | 30-5           |  |  |
| 14 Noruega (10)                | 6-16               | NO                    | -      | NO                  | -     | SÍ   |  | 100            | 16-18                | NO   | -                     | NO    | -                   | SÍ                                   |                                   | 100            |  |  |
| 15 Holanda                     | 4-12               | NO                    | -      | SÍ                  | 100   | NO   |  | -              | 12-16/18             | NO   | -                     | SÍ    | 100                 | NO                                   |                                   | -              |  |  |
| 16 Portugal                    | 6-14               | NO                    | -      | -                   | -     | -  |  | -              | 15-17/18             | NO   | -                     | -     | -                   | -                                    |                                   | -              |  |  |

CUADRO 3 (sigue)

| EDIFICIOS | Enseñanza Primaria         |                       |       |                     |       |                                   |    | Enseñanza Secundaria |                       |       |                     |       |                                   |    |     |
|-----------|----------------------------|-----------------------|-------|---------------------|-------|-----------------------------------|----|----------------------|-----------------------|-------|---------------------|-------|-----------------------------------|----|-----|
|           | Edad                       | Financiación pública  |       |                     |       | Otras fuentes de financiación (3) |    | Edad                 | Financiación pública  |       |                     |       | Otras fuentes de financiación (3) |    |     |
|           |                            | Autoridad Central (1) |       | Autoridad Local (2) |       |                                   |    |                      | Autoridad Central (1) |       | Autoridad Local (2) |       |                                   |    |     |
|           |                            | Sí/No                 | % (4) | Sí/No               | % (4) |                                   |    |                      | Sí/No                 | % (4) | Sí/No               | % (4) |                                   |    |     |
| 17        | Polonia (Esc. Cató. Públ.) | 7-14                  | NO    | -                   | NO    | -                                 | SÍ | 100                  | 15-20                 | NO    | -                   | NO    | -                                 | SÍ | 100 |
|           | Polonia (11)               | 7-14                  | NO    | -                   | NO    | -                                 | SÍ | 100                  | 15-20                 | NO    | -                   | NO    | -                                 | SÍ | 100 |
| 18        | Rumania                    | -                     | -     | -                   | -     | -                                 | -  | -                    | -                     | -     | -                   | -     | -                                 | -  | -   |
| 19        | Eslovaquia                 | 6-15                  | NO    | -                   | SÍ    | 5                                 | SÍ | 95                   | 15-19                 | NO    | -                   | SI    | 5                                 | SÍ | 95  |
| 20        | Inglaterra y Gales         | 5-11                  |       |                     | SÍ    | 90                                | SÍ | 10                   | 11-18                 |       |                     |       |                                   |    |     |
|           | Irlanda del Norte          | 4-11                  | SÍ    | 100                 |       |                                   | NO | -                    | 11-16                 | SÍ    | 100                 |       |                                   | NO | -   |
|           | Escocia (12)               | 5-12                  | SÍ    | 70                  | SÍ    | 30                                | NO | -                    | 12-18                 | SÍ    | 70                  | SI    | 30                                | NO | -   |

(1) Gobierno responsable de la enseñanza pública. (2) Comunidades, provincias, etc. (3) Iglesia, congregaciones, familias, empresas, etc. (4) Porcentaje del coste real. (5) Únicamente para las congregaciones «simples» en caso de construcción de un nuevo inmueble. (6) En el caso en el que el poder organizador tiene un préstamo garantizado (en otro caso 0%). (7) El porcentaje restante puede estar pagado con los medios de funcionamiento o con los medios propios. Se puede también contratar un préstamo reembolsable con los medios de funcionamiento. Son posibles diversas combinaciones. (8) Las diferencias entre los cantones son grandes, y en el nivel de primaria no hay subvenciones; la enseñanza privada en primaria está poco extendida. Pocos cantones participan en la financiación de las escuelas secundarias: tres en el nivel SEC-1 (13 a 16 años), y diez en el nivel SEC-2 (17 a 20 años). Hay 26 cantones. (9) Todos los gastos de las escuelas privadas son asumidos por los propietarios de las escuelas. Los ingresos provienen de las escolaridades pagadas por los padres de los alumnos. Hay dos categorías de escuelas privadas: las sociedades lucrativas y las instituciones sin ánimo de lucro (sobre todo las escuelas católicas). (10) Noruega no tiene escuelas católicas de enseñanza secundaria. (11) Escuelas católicas privadas con derechos públicos. (12) La enseñanza católica escocesa está subvencionada al 100% por el Estado. El presupuesto de Educación se distribuye entre la autoridad local y la autoridad nacional (aproximadamente 70% nacional y 30% local).

FUENTE: Elaboración propia a partir de Comité Européen pour l'Enseignement Catholique, *Le financement de l'Enseignement Catholique. Année scolaire 1999-2000*, 2003.

## CUADRO 4

### Legislación de la enseñanza religiosa en diversos Estados europeos

#### PAÍSES CON RELIGIÓN DE ESTADO

##### *Dinamarca*

*Ley de Educación Primaria de 1975.* La instrucción religiosa figura como disciplina en todos los cursos escolares, previéndose la dispensa.

##### *Finlandia*

Todos los alumnos de las escuelas públicas o de los niveles superiores del bachillerato tienen derecho a recibir clases de religión de su propia confesión. Estas clases están organizadas y sostenidas por la propia escuela.

##### *Grecia*

Sigue manteniendo la religión ortodoxa como la dominante, si bien la libertad religiosa está protegida por el artículo 13 de la Constitución; no obstante, el contenido de la clase de religión en las escuelas debe estar conforme con la doctrina de la religión dominante.

##### *Inglaterra*

*Education Act* de 1944, revisada en 1988.

#### SEPARACIÓN IGLESIA-ESTADO CON ESTATUS OFICIAL ACORDADO CON ALGUNAS RELIGIONES

##### *Alemania*

*Ley Fundamental de Bonn* (de 1 de mayo de 1950). Artículo 7: «1. Los encargados de la educación del niño tienen derecho a decidir si éste ha de participar o no en la enseñanza de la religión. 2. La enseñanza religiosa figura como materia ordinaria del programa en las escuelas públicas, con la excepción de las no confesionales. Sin perjuicio del derecho de vigilancia del Estado, la enseñanza religiosa se impartirá de acuerdo con las normas de las comunidades religiosas. Ningún maestro podrá ser obligado a dictar clases de religión contra su voluntad». Los distintos Estados Federales han establecido concordatos en los que se regula la enseñanza de la religión, con las siguientes características comunes a todos ellos: a) La enseñanza de la religión es materia ordinaria de enseñanza, y se impartirá en consonancia con los principios de la Iglesia católica; b) Los profesores necesitarán la autorización del obispo diocesano (*missio canonica*).

Baviera: Concordato de 29 de marzo de 1924 (arts. 6 y 7 con el Protocolo a los mismos); Baden: Concordato de 12 de noviembre de 1932 (art. XI); Baja Sajonia: Concordato de 26 de febrero de 1965 (art. 7 con el Protocolo al mismo); Renania-Palatinado: Convenio de 26 de marzo de 1984 (arts. 6 y 7); Sarre: Convenio de 12 de febrero de 1985 (arts. 6 y 7); Mecklenburgo-Pomerania Anterior: Convenio de 11 de junio de 1997 (art. 4); Sajonia: Convenio de 2 de abril de 1996 (art. 3 matizado por el Protocolo correspondiente); Turingia: Convenio de 11 de junio de 1997 (arts. 12 y 13); Sajonia-Anhalt: Convenio de 15 de enero de 1998 (arts. 4 y 5 con el Protocolo al art. 4 apartado 3).

## CUADRO 4 (sigue)

*Austria*

*Concordato de 5 de junio de 1932* (art. VI, con el correlativo Protocolo). Artículo VI: «1. Compete a la Iglesia el derecho de impartir la enseñanza de la religión y de dirigir las prácticas religiosas para los alumnos católicos en todos los centros de enseñanza primaria y secundaria. Se está de acuerdo en que los obispos diocesanos procederán en contacto con la competente autoridad suprema del Estado para establecer la enseñanza de la religión, en medida superior a la actualmente en vigor. La dirección y la inspección a las inmediatas de la enseñanza de la religión y de las prácticas religiosas son competencia de la Iglesia. La obligatoriedad de la enseñanza de la religión, aunada con las prácticas religiosas, queda garantizada en la medida hasta ahora en vigor. Las subvenciones financieras para dicha enseñanza se mantendrán en su forma actual. La enseñanza de la religión será impartida, en principio, por sacerdotes: en caso de necesidad, se podrá asumir, previo acuerdo entre la Autoridad eclesiástica y la escolar del Estado, por profesores seculares o por otros seculares idóneos. Como profesores de religión sólo podrán ser admitidas personas a las que la autoridad eclesiástica haya declarado idóneas. La facultad de impartir la enseñanza de la religión está vinculada con la posesión de la *missio canonica* (art. V, 4). Los programas de enseñanza de la religión se fijarán por la autoridad eclesiástica; para la enseñanza de la religión no se podrán emplear otros libros de texto que los aprobados por la autoridad eclesiástica».

*Croacia*

*Acuerdo sobre la colaboración en el campo educativo y cultural* (de 19 de diciembre de 1996). Artículo 1: «1. La República de Croacia, a la luz del principio de libertad religiosa, respeta el derecho fundamental de los padres a la educación religiosa de los hijos, y se compromete a garantizar, en el marco del plan y del programa escolar y de conformidad con la voluntad de los padres y de los tutores, la enseñanza de la religión en todas las escuelas públicas, primarias, medias y superiores y en los centros preescolares, como materia obligatoria para quienes la escogen, en las mismas condiciones que las otras materias obligatorias. 2. El sistema educativo-formativo en los centros preescolares y en las escuelas, incluidos los centros universitarios, tendrá en cuenta los valores de la ética cristiana». Artículo 2: «1. Con el respeto de la libertad de conciencia y de la responsabilidad de los padres para la educación de sus hijos, a todos les es garantizado el derecho de servirse de la enseñanza de la religión. En colaboración con las autoridades de la Iglesia competentes, las autoridades escolares ofrecerán a los padres y a los alumnos mayores de edad la posibilidad de servirse de dicha enseñanza en el momento de la inscripción en la escuela, de modo que su decisión no suscite forma alguna de discriminación en el campo de la actividad escolar». Artículo 3: «1. La enseñanza de la religión será impartida por docentes cualificados, considerados idóneos por la autoridad eclesiástica, que estén en posesión de los requisitos contemplados por la legislación de la República de Croacia, ateniéndose a todos los derechos y deberes derivados. 2. Los docentes de religión deberán poseer el mandato canónico (*missio canonica*) expedido por el obispo diocesano. La revocación de dicho mandato comporta la pérdida inmediata del derecho a la enseñanza de la religión católica. 3. Los docentes de religión están integrados a todos los efectos en el cuerpo docente de las escuelas primarias, medias y superiores, como, incluso, en el cuerpo docente de los respectivos centros preescolares. 4. Los programas y las modalidades de desarrollo de la enseñanza

## CUADRO 4 (sigue)

de la religión católica en las escuelas de cualquier orden y grado serán objeto de acuerdos especiales entre el Gobierno de la República de Croacia y la Conferencia Episcopal Croata».

*Eslovaquia*

*Acuerdo de 21 de agosto de 2002.* Artículo 13: «5. La República Eslovaca se compromete a crear las condiciones para la educación católica de los alumnos en las escuelas y en las instituciones escolares de conformidad con la convicción de sus padres. Dicho compromiso comporta el deber de satisfacer las exigencias de los padres de servirse de la educación religiosa católica en todos los grados de las escuelas primarias, en todos los órdenes y en todos los tipos de instituciones escolares, y de subvencionar las organizaciones católicas y los movimientos juveniles. 6. La Iglesia católica tiene el derecho de enseñar la religión en todas las escuelas e instituciones escolares que forman parte del sistema educativo y formativo de la República Eslovaca, según las condiciones establecidas en el párrafo 9. El docente de religión goza de igual posición que los docentes de otras materias en las relaciones jurídicas de trabajo, si él mismo cumple las condiciones de docente para las escuelas del respectivo orden y grado establecidas en el ordenamiento jurídico de la República Eslovaca. La autorización de la Iglesia católica es condición necesaria para el desarrollo de la actividad pedagógica de la enseñanza de la religión en todas las escuelas».

*Estonia*

*Acuerdo de 15 de febrero de 1999.* Artículo 7: «La Iglesia católica tiene el derecho de establecer y de dirigir sus propias escuelas de acuerdo con el Derecho Canónico y con la legislación de la República relativa a las escuelas no estatales. Los estudiantes católicos, dentro del sistema escolar estatal y no estatal, tienen garantizada, de acuerdo con las disposiciones de la legislación estoniana, la posibilidad de estudiar los temas de religión concernientes a su denominación y tradición».

*Hungría*

*Acuerdo de 13 de julio de 1990.* «1. La educación religiosa debe ser organizada de manera que fomente el espíritu de reconciliación social, de mutua tolerancia y comprensión, guardando todos los derechos y leyes constitucionales. 3. El Ministerio y los representantes afectados de las Iglesias requieren que el gobierno subvencione las Iglesias con el presupuesto estatal, y les conceda el montante de dinero necesario para pagar los salarios de los docentes de religión. 4. En el caso de que haya suficientes demandas de parte de las Iglesias y de los padres, las escuelas tendrán que proveer lugar y tiempo para la educación religiosa, evitando colisiones con las actividades obligatorias internas. Las resoluciones relativas al tiempo y al lugar de las clases se establecerán de acuerdo con las circunstancias concretas entre las Iglesias, la autoridad académica y las propias escuelas. 5. La Iglesia determinará cómo hacer la inscripción, qué debe enseñarse, quién debe ser empleado como docente y cómo debe ser evaluado su trabajo. 6. Las escuelas considerarán a los docentes de religión como profesores colegas, y asegurarán las condiciones necesarias para su trabajo. 7. Las Iglesias tienen libertad de expedir sus propios documentos certificados de participación en la educación religiosa, y de determinar el contenido de estos documentos».

## CUADRO 4 (sigue)

*Italia*

*Acuerdo de 18 de febrero de 1984.* Artículo 9: «2. La República Italiana, reconociendo el valor de la cultura religiosa y teniendo en cuenta que los principios del catolicismo fueron parte del patrimonio histórico del pueblo italiano, seguirá garantizando la enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas no universitarias de todo orden y grado, en el marco de las finalidades de la escuela. Por respeto a la libertad de conciencia y a la responsabilidad educativa de los padres, se garantiza a cada uno el derecho de optar por recibir esta enseñanza o por no recibirla. Ejercerán este derecho los estudiantes o los padres en el acto de inscripción en el centro, a petición de la autoridad escolar, sin que su opción pueda dar lugar a ninguna forma de discriminación». Protocolo adicional número 5 en relación con el artículo 9: «a) La enseñanza de la religión católica en los centros indicados en el número 2 será impartida –de conformidad con la doctrina de la Iglesia y respetando la libertad de conciencia de los alumnos– por profesores idóneos reconocidos por la autoridad eclesiástica y nombrados por la autoridad escolar de acuerdo con la eclesiástica. En las escuelas de párvulos y en las de primaria dicha enseñanza puede ser impartida por el profesor reconocido como idóneo por la autoridad eclesiástica que esté dispuesto a darla. b) Por convenio posterior entre las autoridades escolares competentes y la Conferencia Episcopal Italiana se determinarán: 1) los programas de enseñanza de la religión católica en los varios órdenes y grados de las escuelas públicas; 2) las modalidades organizativas de dicha enseñanza, incluida la de colación de las mismas en el cuadro del horario de clases; 3) los criterios de selección de libros de texto; 4) los aspectos de la cualificación profesional de los profesores. c) Las disposiciones de dicho artículo no prejuzgan el régimen vigente en las regiones de frontera donde la materia esté disciplinada con normas particulares».

172

*Letonia*

*Acuerdo de 8 de noviembre de 2000.* Artículo 15: «La enseñanza de la religión católica debe ser efectuada exclusivamente sobre la base de un programa aprobado por la Conferencia Episcopal de Letonia, en inteligencia con el Ministerio de Educación y Ciencia, y ser impartida sólo por maestros cualificados que posean el certificado expedido por la Conferencia Episcopal de Letonia; la revocación significa la inmediata pérdida del derecho a enseñar religión católica». Artículo 17: «Las autoridades de la República de Letonia y la Iglesia católica se esforzarán, cada una dentro de su competencia, en asegurar que la enseñanza de la religión católica en los establecimientos de educación sea emprendida con la debida competencia académica y doctrinal, y con el compromiso de promover un espíritu ecuménico, un respeto recíproco entre las diferentes confesiones religiosas y la igualdad para todos».

*Lituania*

*Acuerdo de 5 de mayo de 2000.* Artículo 1: «1. La República de Lituania, proclamando el principio de libertad de religión y reconociendo el derecho natural de los padres a proporcionar a sus hijos la educación religiosa, creará las mismas condiciones para la enseñanza de la religión católica en todas las escuelas estatales y municipales de educación general como para la enseñanza de otros temas curriculares. 2. A solicitud de los padres o tutores, los centros educativos

## CUADRO 4 (sigue)

preescolares del Estado o del municipio deberán estar provistos de medios necesarios para la educación católica. 3. Todos los establecimientos educativos y los institucionales de estudio deberán garantizar el respeto a las convicciones religiosas, a sus símbolos y valores». Artículo 2: «1. Respetando la libertad de conciencia, toda persona debe tener garantizado el derecho a escoger libremente clases de religión o de ética como materias para la educación moral requerida. Dicha elección no deberá ser motivo de discriminación. 2. Para los que frecuentan la escuela hasta la edad indicada en las leyes de la República de Lituania, el derecho a escoger las clases de religión o de ética deberá estar reservado a sus padres o tutores. Los estudiantes que han alcanzado la edad indicada en las leyes de la República de Lituania deberán tener el derecho a decidir respecto a la educación religiosa. 3. A los estudiantes bajo tutela del Estado o de la municipalidad deberá serles garantizado el derecho a estudiar la religión católica, supuesto que el catolicismo sea la fe profesada por sus familias o parientes». Artículo 3: «1. El certificado de idoneidad para enseñar la religión católica deberá ser expedido de acuerdo con el procedimiento prescrito por las leyes de la República de Lituania, con el debido respeto a las normas de la Conferencia Episcopal de Lituania. 2. Los profesores de religión católica tendrán que tener la autorización escrita (*missio canonica*) del obispo local. Dicha autorización constituye parte indispensable de los requisitos de idoneidad para la profesión. Desde el momento en que la autorización sea revocada, el profesor perderá el derecho a enseñar la religión católica. El procedimiento para la notificación de la revocación de la autorización deberá ser establecido mediante un acuerdo especial entre la institución autorizada de la República de Lituania y la Conferencia Episcopal de Lituania. 3. Los profesores de religión en escuelas estatales o municipales tienen los mismos derechos y deberes que los profesores de otras materias».

*Luxemburgo*

*Ley Orgánica de 19 de agosto de 1912.* Establece la instrucción religiosa y moral como parte obligatoria de la enseñanza primaria. Ley de 10 de mayo de 1968 que actualiza la anterior y prevé la dispensa.

*Malta*

*Acuerdo de 16 de noviembre de 1989.* Artículo 2: «La enseñanza de la religión católica deberá estar conforme con la doctrina de la Iglesia, según los programas y los métodos establecidos por la Conferencia Episcopal Maltesa, a la que compete, además, preparar o escoger los libros de texto para los estudiantes y las guías para los docentes. Dicha enseñanza será impartida por docentes que tengan el reconocimiento de idoneidad no revocado por parte del obispo diocesano en cuyo territorio esté situada la escuela. A dicha enseñanza le será reconocido un estatus y una importancia igual a las de las demás materias del programa escolar». Artículo 4: «El funcionario de la Educación de religión será un funcionario del Gobierno elegido entre los ministros ordenados de la Iglesia Católica. Deberá contar con la aprobación no revocada de la Conferencia Episcopal Maltesa».

*Polonia*

*Concordato de 28 de julio de 1993.* Enseñanza de la religión (art. 12), colonias de niños y jóvenes (art. 13), escuela (art. 14) y centros superiores (art. 15). Artículo

## CUADRO 4 (sigue)

12: «1. Reconociendo el derecho de los padres a la educación religiosa de sus hijos y el principio de la tolerancia, el Estado garantiza que las escuelas públicas primarias y medias, así como los centros preescolares gestionados por los organismos de la administración civil o autogestionados, organicen, de conformidad con la voluntad de los interesados, la enseñanza de religión en el marco del programa organizativo de la escuela o del preescolar. 2. El programa de enseñanza de religión católica y los libros de texto deben estar redactados por la autoridad eclesiástica, que los dará a conocer a la autoridad civil. 3. Los docentes de religión deben poseer la autorización (*missio canonica*) del obispo diocesano. La revocación de la autorización comporta la pérdida del derecho a la enseñanza de la religión. Los criterios de la preparación pedagógica, así como la forma y el modo de completarla, serán objeto de acuerdos entre las autoridades civiles competentes y la Conferencia Episcopal Polaca. 4. Por cuanto concierne al contenido de la enseñanza y de la educación, los docentes de religión deben observar las leyes y disposiciones eclesiásticas; en lo demás, deben observar las normas civiles».

*Portugal*

*Concordato de 7 de mayo de 1940.* Artículo XXI: «La enseñanza impartida por el Estado en las escuelas públicas estará guiada por los principios de la doctrina y de la moral cristianas tradicionales en el país. Consecuentemente, se impartirá la enseñanza de la religión y de la moral católicas en las escuelas públicas elementales, complementarias y medias a los alumnos cuyos padres hayan pedido dicha enseñanza. En los asilos, orfanatos, establecimientos e instituciones oficiales de educación de menores, en los correccionales o reformatorios dependientes del Estado, será enseñada la religión católica por cuenta del Estado y asegurada la práctica de sus preceptos. Para la enseñanza de la religión católica, el libro de texto deberá ser aprobado por la Autoridad eclesiástica, y los profesores serán nombrados por el Estado de acuerdo con la Iglesia; en ningún caso podrá ser impartida la sobredicha enseñanza por persona que no haya sido aprobada como idónea por la Autoridad».

174

## SEPARACIÓN IGLESIA-ESTADO

*Bélgica*

*Constitución.* Artículo 24.3, según el cual todos los alumnos en edad escolar obligatoria tienen el derecho a una educación moral o religiosa a cargo de la comunidad. *Ley de 29 de mayo de 1959.* Artículo 8, que establece la enseñanza de la religión (católica, protestante o israelita) o la moral no confesional.

*Holanda*

*Ley de 14 de febrero de 1963 (art. 46).* La normativa establece que debe prestarse atención a los diversos valores religiosos y tradicionales.

*Irlanda*

La educación primaria y secundaria está organizada predominantemente sobre bases confesionales, pero en buena medida sostenida con fondos estatales, en



**CUADRO 4 (sigue)**

cumplimiento del artículo 42.4 de la Constitución. La instrucción religiosa en las escuelas nacionales por lo general la imparten quienes enseñan en ellas. No es supervisada por inspectores estatales, sino que es responsabilidad de las autoridades eclesíásticas pertinentes.

*Suecia*

El objetivo de la educación religiosa en el sistema escolar es que se dé a los alumnos una visión objetiva de las diversas religiones del mundo.

FUENTE: Elaboración propia a partir de S. Nieto Núñez y C. Corral Salvador: «La garantía de la enseñanza de la religión en los Estados de la Unión Europea y candidatos a ella», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XIX, 2003.

**Contactar**

**Revista Iberoamericana de Educación**

**Principal OEI**