

# ENSEÑANZA Y RELIGIÓN EN FRANCIA

José M. MARTI

*Universidad de Castilla-La Mancha*

*SUMARIO: 1. Enseñanza y religión en Francia. La libertad de enseñanza.—2. Antecedentes del sistema educativo francés: 2.1 De la Revolución al año 1879; 2.2 La reforma educativa en la III República francesa.—3. La enseñanza privada y católica: 3.1 El modelo educativo; 3.2 Las últimas revisiones y la libertad de enseñanza; 3.3 El régimen vigente de la enseñanza privada; 3.4 La subvención de la enseñanza privada; 3.5 El último conato de reforma.—4. Laicidad escolar: 4.1 Los centros privados contratados: carácter propio y profesorado; 4.2 Las manifestaciones religiosas en los centros docentes.*

## 1. ENSEÑANZA Y RELIGIÓN EN FRANCIA. LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA

Es característica de la Francia contemporánea una estrecha vinculación entre historia política, religiosa y educativa<sup>1</sup>. Tanto la religión como la enseñanza son, pues, cuestiones centrales en la vida del país vecino y prueba de ello es que la enseñanza religiosa constituye el tema de fondo del incipiente sistema escolar francés a lo largo del siglo XX<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> J. LÓPEZ MEDEL, «Sistemas comparados sobre el derecho a la educación religiosa», en *Homenaje a J. B. Vallet de Goytisolo*, vol. I, Madrid 1988, p. 345. «Sur le socle des idées avancées durant la Révolution de 1789, l'École de Jules Ferry et, avant elle, d'une certaine manière, celle de Guizot a été construite pour être le pivot de l'institution collective nationale. La citoyenneté, la Nation, le code civil, l'armée et l'école ont été facteurs d'unification» (C. DURAND-PRINBORGNE, «Laïcité scolaire et signes d'appartenance religieuse», en *RFD adm.* [1990] 18).

<sup>2</sup> J. L. GARCÍA GARRIDO, *Sistemas educativos de hoy*, Madrid 1993<sup>3</sup>, p. 229.

Pero no se trata de factores siempre bien integrados. Se constata, sobre todo en el pasado, una polarización de la sociedad en favor de uno de los elementos con sacrificio u olvido del otro<sup>3</sup>. El reflejo de cuanto decimos es la difícil gestación de la libertad de enseñanza en el sistema político francés<sup>4</sup>.

Ésta presenta una primera paradoja en el hecho de que es defendida por sectores tradicionalmente contrarios a otras libertades de la misma familia<sup>5</sup>. Por otra parte, los textos constitucionales no la mencionan dentro de los derechos y libertades fundamentales. Incluso en los debates de la hoy derogada Constitución de 1946, planteada la inclusión de la libertad de enseñanza en su Preámbulo, se rechazó por 274 votos contra 272. Y ha sido treinta años más tarde, cuando una decisión del Consejo constitucional de 23 de noviembre de 1977 (87 DC), partiendo de la asimilación entre libertad de conciencia y de enseñanza, ha reconocido que el principio de libertad de enseñanza «constitue l'un de principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, réaffirmés par le préambule de la Constitution de 1946 et auxquels la Constitution de 1958 a conféré valeur constitutionnelle»<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> «L'histoire de l'enseignement met en action des conceptions du monde, dont chacune affirme son caractère propre et impératif. On ne sort du pragmatique que pour tomber sur le catégorique, irréductible: on oscille donc de l'un à l'autre» (É. POULAT, *Liberté, laïcité. la guerre des deux France et le principe de la modernité*, Paris, 1987, p. 237).

<sup>4</sup> Por ésta hay que entender: el derecho que tienen los particulares de fundar y hacer funcionar centros docentes; la libertad que asiste a los padres para elegir libremente el centro —público o privado, laico o confesional— al que enviar a sus hijos, y el derecho del profesor de integrarse en el centro dentro de un equipo cuya idea de educación sea acorde a la elección de los padres, cfr. R. TEXIER, «L'enseignement privé français, expression d'une liberté fondamentale», en *Persona y Derecho* 6 (1979) 352; É. POULAT, o. c., p. 233.

<sup>5</sup> «Prompte à dénoncer avec Pie VI, dès 1791, la liberté de conscience et de pensée —"jura religioni et societati adversantia"—, l'Église catholique a été, en France, l'avant-garde des luttes pour la liberté d'enseignement» (É. POULAT, o. c., p. 229). A pesar de ser de la misma familia, el carácter de libertad asociativa y compuesta distingue a la libertad de enseñanza de la de conciencia y pensamiento, cfr. *ibid.* p. 233.

<sup>6</sup> Cfr. É. POULAT, o. c., p. 230; L. FAVOREU, «La décision du 23-XI-1977 dans l'affaire de la liberté d'enseignement», en *RD publ.* (1978) 830; ÍDEM, «La reconnaissance par les lois de la République de la liberté d'enseignement comme principe fondamental», en *RFD adm.* (1985) 597-603.

Una explicación de lo comentado no puede sino proceder de los antecedentes históricos y a ellos destinamos un apartado propio<sup>7</sup>.

## 2. ANTECEDENTES DEL SISTEMA EDUCATIVO FRANCÉS

### 2.1 De la Revolución al año 1879

La Revolución francesa vino a ser la primera quiebra al monopolio de la cultura cristiana en las sociedades europeas<sup>8</sup>. Sin embargo, el proceso de transformación debe descomponerse, para un análisis más detallado, en fases, que aquí sólo enunciaremos.

Ya los enciclopedistas —Diderot, d'Alambert, d'Holbach...— y sobre todo Condorcet (en el período revolucionario) se muestran contrarios al monopolio católico de la enseñanza, como evidencia el artículo «Frères de la charité» de D'Alambert, escrito en 1757<sup>9</sup>, así como a su contenido, considerado oscurantista<sup>10</sup>.

En el período revolucionario y tras el cierre de los colegios de jesuitas (1762)<sup>11</sup>, los poderes públicos quisieron acomodar el sistema

<sup>7</sup> Además, estos precedentes tienen el aliciente de acercarnos a la realidad española, muy influida por la experiencia francesa, cfr. M. DE PUELLES BENÍTEZ, *Educación e ideología en la España contemporánea*, Barcelona 1991. Una síntesis en J. GOTI ORDEÑANA, *Sistema de Derecho eclesiástico del Estado*, Zarautz 1994, pp. 488 y ss.

<sup>8</sup> Cfr. J. A. SOUTO PAZ, «El derecho a la educación», en *Boletín de la Facultad de Derecho. UNED* 1 (1992) pp. 26 y ss.

<sup>9</sup> Estas eran sus palabras: «Appliquera-t-on les religieux à l'instruction de la jeunesse? Mais [les] préjugés du corps, [les] intérêts de la communauté ou parti, ne doivent-ils pas faire craindre que l'éducation qu'ils donneront ne soit ou dangereuse, ou tout au moins puérile; qu'elle ne serve même quelquefois ces religieux de moyen de gouverner, ou d'instrument d'ambition, auquel cas ils seraient plus nuisibles que nécessaires» (citado en J. PROUST, «Que signifiait pour les encyclopédistes la sécularisation?», en *Genèse et enjeux de la laïcité*, Genève 1990, p. 61).

<sup>10</sup> Tratan de adaptarse a las necesidades del mundo moderno y por ello de reservar más espacio a las ciencias y a la técnica. D'Alambert pide que se enseñe sobre todo la lengua nacional, el francés, las lenguas vivas, la historia, la geografía, la música. En cuanto a la filosofía, la moral y la física hay que revisarlas. Cfr. J. PROUST, o. c., pp. 64-66. «Des religieux pouvaient très bien s'accommoder de ce type d'enseignement. Il leur suffisait d'admettre que l'intérêt de leur Église ne primait pas sur celui de la société civile et de l'État, mais qu'il leur était subordonné» (*ibid.* p. 66).

<sup>11</sup> De la transcendencia de esta «debilidad» de Luis XV, cfr. J. L. GARCÍA GARRIDO, o. c., pp. 222-223. En cuanto a su sentido —principalmente político y no relacionado con la enseñanza—, cfr. J. PROUST, o. c., p. 60.

educativo a las exigencias de la vida social de un Estado moderno. El Parlamento acomete la empresa sobre bases galicanas y apoyándose en la Universidad; subyace el deseo del control estatal del sistema educativo, según la inspiración de Rolland d'Écreville en 1768<sup>12</sup>.

La nacionalización de los bienes del clero, en 1789, seculariza la asistencia pública y la enseñanza<sup>13</sup>. La mayor parte del personal docente provenía de la Iglesia. El cambio se produce con la promoción de nuevos modelos —las Escuelas centrales—, y con la elaboración, desde 1790, de nuevos planes de estudio. El intervencionismo de los poderes públicos en la educación se concreta normativamente en el título I de la Constitución francesa de 1791, que proclama como deber del Estado «la organización de una instrucción pública común a todos los ciudadanos, gratuita en aquellas materias de enseñanza necesarias para todos los hombres» (art. 3).

El Concordato de 1801 significa una estabilización de las conquistas revolucionarias —descristianización de la sociedad— y, entre ellas, la creación de la Universidad imperial, por ley de 10 de mayo de 1806, con la intención de formar una «corporation laïque»<sup>14</sup>. De la Universidad —como precisa un decreto de 1808— va a depender la enseñanza pública<sup>15</sup>.

Un poco antes, el 1 de mayo de 1802, se creaba el liceo, prototipo de la escuela para el futuro, y con él, se ha dicho, desaparece virtualmente la libertad de enseñanza de la Constitución de 22 de agosto

<sup>12</sup> *Ibid.* p. 67.

<sup>13</sup> C. LANGLOIS, «La Révolution française: un processus de laïcisation?», en *Genèse et enjeux...*, pp. 76-77; J. BAUBEROT, *Vers un nouveau pacte laïque?*, París 1990, pp. 35-38; G. SICARD, «La laïcité de Jules Ferry», en *La laïcité au défi de la modernité*, París 1990, p. 76.

<sup>14</sup> C. LANGLOIS, o. c., p. 85; J. B. D'ONORIO, «L'École, l'Église et l'État», en *Liberté d'éducation et école catholique*, París 1982, pp. 90 y ss.

<sup>15</sup> Cfr. É. POULAT, o. c., p. 236; R. TEXIER, o. c., p. 352; J. L. GARCÍA GARRIDO, o. c., p. 226. B. BASDEVANT-GAUDEMET, «Système éducatif et transmission des valeurs en Droit français», en *Educación como transmisión de valores*, A. Castro Jover, ed., Oñati, 1995, pp. 114-115; 124. De este control estatal escapa la enseñanza primaria que goza de mayor autonomía y se deja en manos de las escuelas cristianas, cfr. J. CAMARASA CARRILLO, «Separatismo y cooperación. La experiencia francesa», en *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias*, V. Reina/M.<sup>a</sup> A. Félix Balesta, coordinadores, Madrid 1996, p. 86.

de 1795 (art. 300)<sup>16</sup>, dando paso al monopolio estatal que consagraba la Constitución de 1791<sup>17</sup>.

Tras esta primera fase que supone una inflexión de este derecho se va, por escalones, admitiendo la libre creación de centros docentes<sup>18</sup>. La Ley Guizot de 1833 reconoce por primera vez la enseñanza primaria libre —una simple declaración basta para la apertura de un centro escolar—. La Ley Falloux de 1850 aplica el principio a la enseñanza secundaria<sup>19</sup>. Y ya, en la III República, con la Ley Dupanloup de 12 de julio de 1875, se otorga cierta libertad a la enseñanza superior. La Ley establece, tras un denso debate, exámenes ante jurados mixtos, compuestos a partes iguales por profesores del sector público y del privado. Éste es el origen de cinco institutos católicos (París, Lille, Lyon, Angers y Toulouse).

## 2.2 La reforma educativa en la III República francesa<sup>20</sup>.

Con la III República entra en liza el Partido Republicano<sup>21</sup>, y se inicia otra etapa<sup>22</sup>. En efecto, el programa de 1869 de los repu-

<sup>16</sup> «Le citoyens ont le droit de former des établissements particuliers d'éducation et d'instruction». La libertad de enseñanza se formuló por primera vez con el Decreto Bouquier de 15 de diciembre de 1793 (29 de frimario del año II): «L'enseignement est libre». Esta libertad se mantuvo durante el Directorio pero desapareció con el Consulado, cfr. S. MONCHAMBERT, *L'enseignement privé en France*, col. «Que sais-je?» núm. 2746, París 1993, p. 4.

<sup>17</sup> M. ZIMMERMANN, «L'enseignement catholique dans la situation globale de l'école en France», en *Colloque franco-allemands Eglise-État-Société. Problemes scolaires en France et en République fédérale d'Allemagne*, 4, Kehl am Rhein-Strassburg 1982, pp. 49-50. En la página siguiente se analiza lo que supuso la normativa napoleónica en este campo. En general A. PROST, *L'enseignement en France, 1800-1967*, París 1967.

<sup>18</sup> Cfr. R. TEXIER, o. c., p. 352.

<sup>19</sup> Dos proyectos de ley, de 1906 y 1911, trataron de acabar con la libertad de enseñanza que ella consagra, pero no tuvieron éxito, cfr. É. POULAT, o. c., p. 240, nota 5.

<sup>20</sup> Cfr. *Histoire de la laïcité*, Y. LEQUIN, dir., Besançon, 1994, pp. 45 y ss.; 71 y ss.

<sup>21</sup> Sobre la evolución del asunto que tratamos: E. POULAT, o. c., pp. 236-246; L. GOVERNATORI RENZONI, *La separazione tra stato e chiese in Francia e la tutela degli interessi religiosi*, Milano 1977, pp. 99 y ss.; 241 y ss., principalmente. Sobre la fase de la III República G. SICARD, o. c., pp. 75-99.

<sup>22</sup> «L'offensive laïque se déploie de 1879 1905» (R. TEXIER, o. c., p. 362; S. MONCHAMBERT, o. c., p. 5). Aquella es la fecha del triunfo electoral de los Republicanos.

blicanos radicales reclama, además de la separación Iglesia-Estado<sup>23</sup>, la instrucción primaria laica, gratuita y obligatoria. El modelo francés de laicidad se va a caracterizar por la nota de desconfesionalización de la enseñanza y exclusión de lo religioso (la escuela neutra está cerrada a los ministros de los diversos cultos).

Autor principal del sistema francés de enseñanza laica es Jules Ferry, que compendia, con sus compañeros, la tradición escolar de Condorcet asociada al culto de la República. Su tendencia es positivista, continuadora, a sus ojos, de las Luces del siglo XVIII. Se integró, en 1875, en la franc-masonería. Llega al Gobierno en 1879 y hasta 1885 realizará su obra desde el Ministerio de Instrucción Pública y desde la Presidencia del Consejo<sup>24</sup>.

Hay una atmósfera de revancha<sup>25</sup>. Además, frente a la derrota contra los alemanes de 1870, se fomenta el ideal patriótico en la escuela. La desconfesionalización se realiza por etapas y afecta por igual a la institución escolar y al discurso educativo.

### 2.2.1 *Las etapas de la reforma*

1) La primera etapa descansa sobre la autoridad del prefecto que, previa solicitud del consejo municipal y en caso de vacante de un puesto escolar, puede nombrar para éste a un maestro («instituteur») laico en lugar de a un miembro de congregación religiosa. De ahí resulta que, de 1877 a 1886, 3.124 escuelas públicas primarias de niños y niñas fueron desconfesionalizadas.

2) La primera de las «leyes laicas», votada por una gran mayoría, será promulgada el 16 de junio de 1881; en ella se recoge el principio de la gratuidad de las escuelas primarias públicas y de las que luego se llamarán escuelas maternas.

---

<sup>23</sup> Ahora se plantea, en toda su crudeza, el principio liberal de separación estricta entre público y privado, sobre esta característica de la doctrina liberal: R. REMOND, «Transformation du paysage politico-religieux de la France. Faut-il repenser la laïcité?», en *Nouveau enjeux de la laïcité*, París 1990, p. 154; R. DEBRAY, «La laïcité: une exception française», en *Genèse et enjeux...*, p. 202.

<sup>24</sup> Sobre J. Ferry G. SICARD, o. c., p. 76.

<sup>25</sup> Cfr. J. CAMARASA CARRILLO, o. c., p. 87.

3) La segunda ley se promulgará el 28 de marzo de 1882 y establece conjuntamente la obligatoriedad de la enseñanza primaria y la laicidad de la enseñanza primaria pública. Sin embargo, y visto el apasionado debate de esta Ley, se rehuyó el empleo de los términos laico y laicidad<sup>26</sup>; el núcleo de la cuestión será la supresión de la enseñanza de la religión en las escuelas públicas. Un argumento, empleado por el presidente de la comisión de la Cámara de diputados, Paul Bert, fue que la laicidad es la condición de la obligación. También en el Senado se reproducen las discusiones: secularización obligatoria contra libertad de los padres<sup>27</sup>. El problema está —como hoy— en la posibilidad de una verdadera neutralidad en la escuela<sup>28</sup>.

La instrucción religiosa podrá ser impartida por los ministros de culto, sea en los edificios consagrados al culto, sea —si lo autoriza el consejo provincial («départemental»)— en los locales escolares<sup>29</sup>. De estos últimos —y confiando la medida a la prudencia de los prefectos— se van retirando los signos religiosos<sup>30</sup>.

Esta política, aunque les afecta, cuenta con la aceptación de los protestantes que cerrarán incluso la mayoría de sus escuelas privadas.

4) Un paso más son los Decretos de 29 de marzo de 1880, cuyo objetivo era atentar contra la Ley Falloux que reconoció la concurrencia de los colegios de secundaria de las congregaciones

<sup>26</sup> Cfr. G. SICARD, o. c., p. 82; É. POULAT, o. c., p. 241.

<sup>27</sup> Cfr. G. SICARD, o. c., p. 83; É. POULAT, o. c., p. 242.

<sup>28</sup> «Tanto a nivel primario como secundario han sido y siguen siendo frecuentes los profesores estatales religiosamente agnósticos y anticlericales, lo que sin duda ha servido de base a muchos padres para exigir la existencia y la financiación de la enseñanza privada confesional» (J. L. GARCÍA GARRIDO, o. c., p. 271).

<sup>29</sup> La Ley de 28 de marzo de 1882 decía en su artículo 2: «les écoles publiques vaqueront un jour par semaine, en outre du dimanche, afin de permettre aux parents de faire donner s'ils le désirent à leurs enfants l'instruction religieuse en dehors des édifices scolaires». Además, el artículo 10 dejaba abiertos motivos excepcionales de autorización de ausencia que pueden beneficiar a confesiones minoritarias. Esta norma se ha visto completada y precisada por otras posteriores. Una Circular del 9 de abril de 1903 establecía que «el Estado tiene el deber de asegurar el libre ejercicio de la religión a los niños» y establecía un día de vacación por semana, además del domingo. Sobre la cuestión cfr. J. P. DURAND, «Droit civil français ecclésiastique et droit public ecclésiastique», en *Droit canonique*, Paris 1989, pp. 727-728, núm. 960; J. CAMARASA CARRILLO, o. c., pp. 92-93.

<sup>30</sup> Circular de 2 de noviembre de 1882, cfr. J. M. LEMOYNE DE FORGES, «La religion dans l'école laïque», en *La laïcité au défi...*, p. 150, nota 16.

religiosas. En su virtud los jesuitas —y con ellos las otras congregaciones de hombres no autorizadas previamente— debían dispersarse y evacuar todos sus establecimientos, particularmente los docentes.

5) En los centros de enseñanza secundaria, la enseñanza religiosa pasó a ser facultativa para los alumnos (Circular de Bert de 30 de diciembre de 1881). Los capellanes sólo se mantienen en los liceos y colegios<sup>31</sup>.

6) Hay que destacar otras medidas tendentes a la secularización: la reorganización del Consejo Superior de la Instrucción Pública (y los Consejos académicos), reservados al cuerpo de profesores (Ley de 18 de marzo de 1880). Esta misma ley sobre la enseñanza superior restablece el monopolio de las inscripciones y de la colación de grados universitarios a favor de las Universidades estatales<sup>32</sup>, y deja muy mermada la libertad de enseñanza en este nivel<sup>33</sup>.

7) También se seculariza la enseñanza femenina secundaria con la Ley de 16 de diciembre de 1881 y, muy poco después, la de creación de una Escuela Normal Superior femenina. Así se crea un sistema completo de enseñanza secundaria pública que disputa

<sup>31</sup> Cfr. artículo 5 de la ley de 21 de diciembre de 1880; J. P. DURAND, o. c., pp. 726-727, núm. 959, y en general L. CAPERAN, *Histoire contemporaine de la laïcité française*, París, Rivire, 1957-1961, 3 vols.; G. SICARD, o. c., p. 87. A propósito de la asistencia religiosa en centros públicos, cfr. J. M. SWERRY, *Aumôneries catholiques dans l'enseignement publique, un renouveau de la laïcité?*, París, Cerf 1995. Concretamente para la enseñanza secundaria pública la norma vigente es el artículo 1.3 de la Ley Debré que dispone que el Estado tome todas las disposiciones conducentes a asegurar a los alumnos de estos centros la libertad de cultos y la instrucción religiosa. Existe una normativa posterior que regula el estatuto de quienes integran este servicio de asistencia religiosa (Decreto de 22 de abril de 1960), cfr. también J. P. DURAND, o. c., pp. 668-669, núm. 889.

<sup>32</sup> Su artículo 1 restablece el monopolio, en la colación de grados, a favor de los tribunales del Estado. Cfr. G. SICARD, o. c., p. 88.

<sup>33</sup> En la actualidad, se mantiene el monopolio estatal en cuanto a la expedición de títulos (según la Ley de 1880). Gracias a cierta autonomía concedida a las Universidades estatales, en 1968 ha sido posible la suscripción de acuerdos con centros superiores privados que flexibilizan la situación, cfr. R. EPP, «Etat, Ecole et Eglises en France depuis 1945», en *Colloques franco allemands Eglise-Etat-Société. Etat, Ecole et Eglises en France et en République Fédérale d'Allemagne*, 3, Kehl am Rhein-Strassburg 1982, pp. 91-93. La norma se completó con el art. 5 de la Ley de 12 de julio de 1971, aunque la operatividad de la cooperación ahí abierta es escasa, cfr. R. TEXIER, o. c., p. 358 nota 14.

este sector a los pensionados secundarios, en su mayor parte bajo dirección de congregaciones religiosas <sup>34</sup>.

8) Las reformas estructurales se acompañan con una descristianización del «discurso escolar» <sup>35</sup>. Esta meta se alcanza excluyendo la religión: de la educación dada en la escuela de la República <sup>36</sup> y de las personas a las que se les da la calificación de maestros públicos.

Los programas de la enseñanza moral, fijados por la disposición de 27 de julio de 1882, siguen los principios de una pedagogía progresiva e intuitiva de corte rousseauiano. Estos «*devoir envers Dieu*» no tienen una caracterización religiosa sino, a lo sumo, deísta; se encontraban al final del programa con lo que su explicación no era segura y fueron suprimidos por una disposición de 23 de febrero de 1923 <sup>37</sup>.

Ferry trató de garantizar el respeto a las creencias religiosas dentro de la escuela pública (el ejemplo más claro es la Circular a los maestros de 17 de noviembre de 1883). Sin embargo, los manuales para la enseñanza primaria reflejan otro rostro de la laicidad. Algunos de ellos se incluyeron en el índice. Curiosamente, al clero que leyó condenas de tales textos, se le aplicó la suspensión de sueldo prevista en el Concordato de 1801. El Gobierno mantuvo la sola competencia administrativa en la designación de los manuales. Roma acabó cediendo.

9) Una prolongación de lo anterior, asimismo de inspiración ferryniana, fue la secularización del personal docente de la enseñanza pública. Se prohíbe que los maestros acepten empleos remunerados o gratuitos, con la salvedad de la enseñanza o el cargo de secretario del ayuntamiento <sup>38</sup>. Muy debatida fue la disminución del carácter municipal de aquéllos reforzando la autoridad política del Estado (son nombrados por los prefectos).

<sup>34</sup> Cfr. G. SICARD, o. c., pp. 88-89.

<sup>35</sup> Cfr. *ibid.* pp. 89-98.

<sup>36</sup> J. M. LEMOYNE DE FORGES, o. c., pp. 152-154 habla de volver laicos —en realidad descristianizar— «los programas».

<sup>37</sup> G. SICARD, o. c., p. 89; É. POULAT, o. c., p. 242.

<sup>38</sup> La Ley sobre la organización de la enseñanza primaria, de 18 de marzo de 1884, en su artículo 21 les prohíbe, entre otros, los empleos remunerados

La Ley —llamada Goblet— se promulgó el 30 de octubre de 1886, y su artículo 17 dispone que: «L'enseignement est exclusivement confié à un personnel laïque». Aunque la exclusión del clero y religiosos sólo se refería a la enseñanza primaria, fue extendida, por la jurisprudencia del Consejo de Estado, al personal de la enseñanza secundaria a partir del 10 de mayo de 1912<sup>39</sup>. La razón: un eclesiástico no podría garantizar una enseñanza neutra.

Tras esta «cruzada de la laicidad» a los católicos no les queda más que el derecho de fundar instituciones de enseñanza privada, de acuerdo a las Leyes de 1833, 1850, 1875 que no se derogaron. La mayoría de los alumnos pasarán a los centros públicos desecristianizados. La labor de Ferry presenta dos caras de la laicidad: la neutralidad y la exclusión.

### 3. LA ENSEÑANZA PRIVADA Y CATÓLICA

#### 3.1 El modelo educativo

Aún hoy, las orientaciones de Ferry dominan el sistema francés de enseñanza primaria, por eso está justificado detenerse en el análisis del modelo de escuela por él defendido. El eje vertebrador del sistema educativo francés gira alrededor de la noción de laicidad y de pluralismo. Ferry va a desarrollar el primer elemento a costa del segundo. Su idea de la escuela parece bien entendida por Régis Debray. Para éste la laicidad apunta sobre todo a la escuela, y ésta tiene que ver con la República. La escuela es un lugar separado del hogar y reproduce la distinción entre privado y público. En ella se forma a los ciudadanos para la libertad. Y éstos de suyo no están sujetos a consignas y son aptos a juzgar todo desde su buen sentido. A pesar de una corriente favorable a la apertura: crear ámbitos de vida, comunidades pedagógicas..., Debray piensa que la escuela está

---

o gratuitos en los servicios de culto (por ejemplo, sacristán, catequista, etc.), cfr. *ibid.* pp. 242-243; G. SICARD, o. c., pp. 94-96.

<sup>39</sup> CONSEIL D'ÉTAT (CE), 10 mai 1912, Recueil p. 553. Cfr. É. POULAT, o. c., pp. 243-244; G. SICARD, o. c., p. 96; J. M. LEMOYNE DE FORGES, o. c., pp. 151-152.

por encima de todo eso: «il ne faut pas que la vie, le milieu, l'environnement, donne l'école sa loi. Sinon, l'école n'est plus un lieu de contestation, mais un lieu de reproduction social, un rusage»<sup>40</sup>.

Respecto al pluralismo, basado en que no se puede identificar opinión personal con verdad absoluta y en que, el adversario, contribuye también a esclarecer la verdad, hay que distinguir dos posibles acepciones. Si se defiende un pluralismo interno, sobre un único modelo de escuela, el riesgo es el de la desintegración<sup>41</sup>. Por el contrario, cuando se parte de un pluralismo social en que todas las opiniones tienen derecho a hacerse oír al igual que todas los centros docentes a vivir, estamos sentando los cimientos de una libertad de enseñanza<sup>42</sup>. Evidentemente, también en este caso la libertad —y no el adoctrinamiento— es el presupuesto de la comunidad escolar<sup>43</sup>.

Precisamente este último aspecto ha sido más cuidado en las últimas reformas a las que ahora vamos a referirnos<sup>44</sup>.

### 3.2 Las últimas revisiones y la libertad de enseñanza

De estas normas va a resultar un nuevo sistema de enseñanza privada<sup>45</sup>. El concepto de enseñanza privada comprende la totalidad

<sup>40</sup> R. DEBRAY, o. c., p. 201.

<sup>41</sup> «La simple juxtaposition et, a fortiori, l'antagonisme de personnes qui ne se sentent liées par aucun projet commun, ne suffisent pas à créer une communauté, principalement lorsque celle-ci a la responsabilité de la formation d'enfants et d'adolescents» (R. TEXIER, o. c., pp. 372, 367). Cfr. EQUIPO SIETE, *El laicismo de ahora. Valoración de urgencia de la situación española*, Madrid 1990, pp. 35-36. Sobre la importancia de un proyecto educativo, cfr. J. L. GARCÍA GARRIDO, o. c., pp. 556-557.

<sup>42</sup> Cfr. R., TEXIER, o. c., p. 370.

<sup>43</sup> *Ibid.* p. 358. Esta escuela, además y por ello, debe estar abierta al mundo, a la vida, a los problemas económicos, a los testimonios religiosos... «Tout ce qui constitue la vie et la société doit permettre des interventions, dans le cadre des activités libres des élèves et leur demande» (Intervención de Y. Simbrom en *Nouveaux...*, p. 63; R. BERTOLINO, «L'insegnamento della Religione nella scuola pubblica», en *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del profesor Pedro Lombardía*, Madrid 1989, pp. 677 y ss.

<sup>44</sup> Una visión crítica sobre esta evolución en C. DURAND-PRINBORGNE, o. c., pp. 18-19.

<sup>45</sup> Cfr. en general: R. EPP, o. c., pp. 84-93; J. L. GARCÍA GARRIDO, o. c., pp. 234-244.

de los centros fundados y dirigidos por particulares o asociaciones, así como los centros católicos, que reagrupan además de la enseñanza superior, técnica superior y especializada, los centros de secundaria, primaria y pre-escolar, técnica industrial y agrícola <sup>46</sup>.

Con el Régimen de Vichy, instaurado durante la ocupación alemana, se aplican a la escuela primaria privada las subvenciones procedentes de los presupuestos departamentales —equivalente de nuestras diputaciones provinciales—; asimismo, se extendieron las becas a los estudiantes de centros privados de enseñanza secundaria. Pero tras la Liberación tales medidas fueron anuladas y se creó con ello un motivo de disputa continua hasta que, con la V República, se encontró un equilibrio <sup>47</sup>.

En junio de 1951 sale elegida una Asamblea favorable a la libertad de enseñanza, que inaugura otra fase con la Ley Marie de 21 de septiembre de 1951 —extendió las becas a los alumnos de la enseñanza secundaria privada—, y, a continuación, con la Ley Barangué, de 28 de septiembre, dispuso el ingreso de una cantidad trimestral por cada niño inscrito en la escuela primaria: privada o pública. Estas leyes aún están en vigor.

En la siguiente fase (1952-1959) no se halló una solución definitiva a todas las tensiones de fondo.

---

La importancia numérica de la enseñanza privada —con más de dos millones de estudiantes— supone aproximadamente el 17 por 100 del total de alumnos escolarizados. De este porcentaje, la inmensa mayoría se encuadra en la escuela católica, exactamente el 95 por 100, cfr. B. TOULEMONDE, «La naissance de l'enseignement privé», en *Rev. française d'administration publique* núm. 79 (1996) 446; A. FERRARI, «Il tentativo di revisione della legge "Falloux": cronaca di un iter tormentato», en *DE* (1994) P.I 457. A comienzos del curso 1991-92 la distribución por niveles educativos de la enseñanza privada era: en primaria 6.411 centros con algo menos de un millón de alumnos (13,8 por 100 de los escolarizados); en secundaria 3.839 centros que acogen 208.536 alumnos (21,1 por 100 del total); en el nivel superior 93.000 estudiantes (8 por 100 del total), cfr. S. MONCHAMBERT, o. c., p. 9.

<sup>46</sup> R. TEXIER, o. c., p. 351.

<sup>47</sup> El periodo de la IV República se puede dividir en una primera fase (1945-1951) de predominio de medidas contra la enseñanza privada y de abierta contestación de quienes la apoyaban (negativa a pagar determinados impuestos entre 1949-1950).

### 3.3 El régimen vigente de la enseñanza privada

Durante la V República de 1959, se aprueban unas leyes que buscan el justo equilibrio. Entre ellas la Ley Debré de 31 de diciembre de 1959, piedra angular de toda la regulación de la enseñanza privada<sup>48</sup>, pero cuya aprobación encontró la oposición del episcopado y la mayoría política del momento hasta que, por enmienda, se reafirmó el carácter propio de los centros<sup>49</sup>. En ella se establecen tres posibles situaciones para los centros privados de enseñanza primaria, secundaria y técnica:

A) La autonomía: sobre estos centros el control estatal se limitará a la supervisión de la titulación del director y los maestros, al respeto del orden público y las buenas costumbres, y a la prevención sanitaria y social (art. 2).

B) Cabe también la integración de los centros privados en los públicos; pero sobre todo es de destacar la salida intermedia, la de los centros privados contratados<sup>50</sup>.

C) Los centros privados contratados se atienen a un doble principio (art. 1): respeto total a la libertad de conciencia<sup>51</sup> y admisión de todos los alumnos que quieran inscribirse<sup>52</sup>. Partiendo de esa nota común son dos las posibilidades de contrato —con una extensión que puede comprender a todo el centro o a parte del mismo—, el contrato de asociación y el simple. En el primer caso se trata de un centro que responde a una necesidad escolar reconocida. La enseñanza responderá a las reglas y programas de la enseñanza pública<sup>53</sup>

<sup>48</sup> Sobre su espíritu, cfr. R. TEXIER, o. c., pp. 353, 358.

<sup>49</sup> Cfr. B. TOULEMONDE, o. c., p. 445.

<sup>50</sup> Sobre la enseñanza privada «contractual», cfr. S. MONCHAMBERT, o. c., pp. 53-122.

<sup>51</sup> Cfr. *ibid.* pp. 100-101.

<sup>52</sup> Sobre el control ejercido por la inspección de trabajo, cfr. CE 23 juillet 1993, Ministre des Affaires sociales et de l'emploi et Institution privée mixte de Monistrol-sur-Loire, concl. M. Pouchard, AJDA (1993) 728. Pero, en contraste con lo que para España dispone el art. 54 y ss. de la LODE, la autonomía de los centros bajo contrato a la hora de organizarse es notable, cfr. *ibid.* pp. 106-107.

<sup>53</sup> En estos centros: «l'enseignement est dispensé selon les règles et programmes de l'enseignement public» (art. 4 de la Ley Debré), cfr. B. TOULEMONDE, o. c., pp. 451-452.

y será impartida bien por maestros de la enseñanza pública bien por maestros contratados por el Estado<sup>54</sup>. En contrapartida el Estado remunera directamente a los profesores y se hace cargo de los gastos de funcionamiento del centro.

Cuando lo que se firma es un contrato simple los profesores nombrados por la dirección del centro, con el beneplácito de la autoridad académica, sólo están vinculados al centro por un contrato de Derecho privado<sup>55</sup>. El Estado hace frente a su remuneración, pero no a los gastos de funcionamiento, sobre los que sólo cabe una aportación de las «colectividades locales».

A estas figuras contractuales se acogieron la mayor parte de los centros privados (confesionales)<sup>56</sup>.

Pero la Ley Debré había dispuesto unos plazos de puesta a prueba concluidos los cuales procedía un nuevo recurso al Parlamento. Este es el origen de la Ley de 1 de junio de 1971. En ella se dispone, para los centros de enseñanza primaria, la prolongación indefinida de los contratos simples sin que las otras posibilidades fuesen eliminadas. En cuanto a los centros de enseñanza secundaria y asimilados se disponía en el artículo 3 que el régimen de contrato simple desaparecería tras el curso 1979-80 quedando sólo en vigor las otras tres posibilidades. Además, se precisó la «necesidad escolar reconocida» del contrato de asociación sin olvidar el carácter propio de los centros privados<sup>57</sup>. La Ley Guermeur, de 26 de noviembre de 1977, actualizó —con ligeras enmiendas<sup>58</sup> e identidad de espíritu—

<sup>54</sup> Sobre el profesorado, cfr. *ibid.* pp. 454-455.

<sup>55</sup> Cfr. *ibid.* pp. 453-454.

<sup>56</sup> Más al contrato simple que al de asociación —por evitar todo riesgo de estatificación— salvo en la década de los años setenta para la enseñanza secundaria, cfr. S. MARTÍN JIMÉNEZ, «La formación religiosa y la libertad de enseñanza en los países miembros de la comunidad europea», en *Estudios eclesiásticos* 57 (1977) 276; G. MARCOU, «La liberté de l'enseignement et la liberté des enseignants», en *RD publ.* (1980) 44 nota 23; 45.

<sup>57</sup> Cfr. *ibid.* p. 49; B. TOULEMONDE, o. c., p. 450.

<sup>58</sup> La Ley Debré se consideró positiva por los partidarios de la enseñanza privada, pero quedaban puntos —sobre todo referidos al sostenimiento económico de estos centros— pendientes. A ellos trató de hacer frente la Ley Guermeur. En ella se asegura que los maestros de centros sostenidos con fondos públicos serán o maestros de centros públicos o contratados por el Estado; que los centros

la Ley Debré, sin que, desde entonces, se hayan producido novedades importantes<sup>59</sup>.

Estas disposiciones no han sido aplicadas en su integridad ni han hecho desaparecer toda desigualdad, aunque han favorecido la existencia de la escuela privada. Por otra parte, no dejan de suscitar recelo, como fue manifiesto al acceder a la presidencia de la República el candidato socialista Mitterand en 1981<sup>60</sup>.

### 3.4 La subvención de la enseñanza privada

Se ha afirmado que «liberté scolaire et concours financier de l'État sont indissociables»<sup>61</sup>. Sin embargo, tradicionalmente la separación

---

contratados recibirán ciertas sumas —fijadas en la Ley de finanzas— para la construcción y mantenimiento de los edificios (cfr. también la Ley sobre las relaciones entre el Estado y las colectividades territoriales de 25 de enero de 1985, art. 27,3-5); además se garantizan medidas sociales y de formación para los maestros en términos equivalentes a las que se aplican a los maestros de centros públicos de igual nivel, y se les equipara en cuanto a los gastos de formación inicial y permanente. En fin, para los centros con contrato de asociación se estableció la asunción de los gastos de funcionamiento de acuerdo a una contribución fijada a partir de una cantidad por alumno y por año similar a la de la enseñanza pública.

<sup>59</sup> Sobre la Ley se pronunció la mencionada sentencia del Consejo constitucional de 23 de noviembre de 1977, confirmando su constitucionalidad.

<sup>60</sup> Tras la victoria electoral socialista de 1981, el Ministro de Educación Nacional, Alain Savary, presentó varios proyectos y entre ellos uno sobre la escuela libre que introducía importantes modificaciones legales en la situación de la enseñanza privada «con una tendencia clara hacia la paulatina integración del sector dentro del sistema público». Las protestas que esto originó en 1984 fueron de tal calibre que el Ministro dimitió y su sucesor dejó en suspenso este proyecto (J. L. GARCÍA GARRIDO, o. c., pp. 241; 266-267).

<sup>61</sup> R. TEXIER, o. c., p. 378. «La financiación pública de los centros privados constituye el principal instrumento para la efectividad del derecho a la libertad de enseñanza y, concretamente, del derecho a la elección de un tipo de educación desde una doble perspectiva: posibilitando las ofertas educativas que la sociedad demanda y permitiendo el acceso a esa oferta mediante la ayuda económica» [P. LORENZO, «La financiación pública de los centros docentes privados en España», en *DE* (1995) P.II 894]. En este contexto español lo ha defendido sobre todo C. DE DIEGO-LORA, «Consideraciones sobre la enseñanza de la religión católica en España», en *Ius canonicum* 32 (1992) 142-143, idea que repite en otros trabajos, cfr. también: J. M. DÍAZ LEMA, *Los Conciertos Educativos*, Madrid 1992; A. GALLEGO ANABITARTE, *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial*, Madrid 1994, pp. 95; 119.

entre escuela pública y privada o libre, era tajante<sup>62</sup>. Frente a esta concepción decimonónica, la Ley Debré busca la posible colaboración entre lo público y lo privado, en el marco de un «servicio público compartido»<sup>63</sup>. Por otra parte, el Consejo constitucional, en decisión de 23 de noviembre de 1977, entiende compatibles las ayudas públicas a centros privados con el principio de laicidad<sup>64</sup>. La sentencia de 13 de enero de 1994 lo confirma: «Le législateur peut prévoir l'octroi d'une aide des collectivités publiques aux établissements d'en-

<sup>62</sup> El artículo 17 de la Ley Falloux decía: «La loi reconnat deux espèces d'écoles secondaires:

- Les écoles fondées ou entretenues par les communes, les départements ou l'État qui prennent le nom d'écoles publiques.
- Les écoles fondées ou entretenues par des particuliers ou des associations qui prennent le nom d'écoles libres». No obstante, el art. 69 permitía para éstas ayudas públicas excepcionales y limitadas.

Análogamente el artículo 2 de la Ley Jules Ferry de 30 de octubre de 1886 disponía: «Les établissements d'enseignement primaire de tout ordre peuvent être publics, c'est-à-dire fondés par l'État, les départements et les communes, ou privés c'est-à-dire fondés et entretenus par des particuliers ou des associations».

En cuanto a las oscilaciones de la terminología la Ley Guizot decía privado, como las Leyes Ferry y Goblet, por el contrario la Ley Falloux y la Ley de 1875 prefirieron libre, cfr. É. POULAT, o. c., p. 255, nota 7.

<sup>63</sup> La aparición de los servicios públicos asistenciales no comportaba necesariamente el monopolio administrativo de tal tipo de actividad. «Ni los servicios públicos sanitarios o de beneficencia ni la aparición de un sistema administrativo de enseñanza pública implicaron la prohibición a los particulares de montar actividades paralelas. Sólo excepcionalmente, y en relación con la enseñanza, llegó a propugnarse en Francia y en España la necesidad política del monopolio estatal.

Cabalmente es este carácter no monopolístico del servicio el que determina que en su gestión no tenga cabida, en su sentido riguroso, la fórmula concesional» (F. GARRIDO FALLA, «El concepto de servicio público en Derecho español», en *Rev. de Adm. Pública* núm. 135 [1994] 23). Por ello se emplea en estos sectores de la acción social la expresión de «servicio público objetivo» o «compartido», para dar idea de que es posible la colaboración privada en su gestión, cfr. J. L. BELTRÁN AGUIRRE, *El régimen jurídico de la acción social pública*, Oñati 1992, pp. 137-144; 314-315; 318-319.

<sup>64</sup> «L'affirmation par le Préambule de la Constitution de 1946 que l'organisation de l'enseignement public gratuit laïque à tous les degrés est un devoir de l'État ne saurait exclure l'existence de l'enseignement privé, non plus que l'octroi d'une aide de l'État à cet enseignement dans des conditions prévues par la loi» (Déc. núm. 77-87 DC, 23 nov. 1977, Recueil Conseil constitutionnel, p. 42). El Consejo de Estado ya había establecido desde 1850 la libertad de la administración local para ayudar a los centros de enseñanza privada (CE, 23 nov. 1850, Ville d'Orléans, Rec. p. 847; 16 nov. 1888, Commune de Saint-Saturnin-les-Apt, Rec. p. 827).

seignement privés selon la nature et l'importance de leur contribution l'accomplissement des missions d'enseignement»<sup>65</sup>.

Pero el desarrollo de estas ideas no es fácil. La Ley Debré no se ocupó de la financiación pública de las inversiones realizadas por la escuela privada contratada. Se quería evitar de este modo cualquier subvención indirecta a las confesiones religiosas. Se mantuvo así un panorama contradictorio. Mientras que no existen límites para los institutos técnicos —Ley Astier de 25 de julio de 1919— para las escuelas técnicas agrarias contratadas —Ley Rocard de 31 de diciembre de 1984—, ni para la enseñanza superior; en cambio, para la enseñanza general, sea de primer o segundo grado, el artículo 2 de la Ley Goblet de 30 de octubre de 1886, y el artículo 69 de la Ley Falloux de 15 de marzo de 1850, respectivamente, fijan límites estrictos<sup>66</sup>. Concretamente, para el nivel secundario las administraciones locales pueden conceder a la escuela privada un local y una cantidad no superior al 10 por 100 de sus gastos necesarios (que incluyen gastos de inversión y no sólo de funcionamiento).

### 3.5 El último conato de reforma

Recientemente el Gobierno de Balladur quiso levantar las restricciones del artículo 69 de la Ley Falloux y del artículo 2 de la Ley Goblet<sup>67</sup>. Su intención era la de liberalizar las subvenciones

<sup>65</sup> De las decisiones del Consejo constitucional 184 y 185 —de 29 de diciembre de 1984 y de 18 de enero de 1985, respectivamente— se ha deducido que la ayuda estatal a los centros de enseñanza privados, es «une condition essentielle de l'existence de la liberté de l'enseignement et qu'à ce titre, elle est donc constitutionnellement obligatoire» [L. FAVOREU, «Le droit constitutionnel jurisprudentiel (mars 1983-mars 1986)», en *RD publ.* (1986) 485], en contra de esta postura y a favor del carácter facultativo de las ayudas públicas, cfr. B. GENEVOIS, «Le principe d'égalité et la libre administration des collectivités territoriales», en *RFD adm.* 10 (1994) 216.

<sup>66</sup> Sobre todo ello, cfr. A. FERRARI, o. c., pp. 458-459.

<sup>67</sup> Existía una aplicación atenuada de esta ley —la prohibición de las ayudas municipales a centros de enseñanza primaria privada no se extendía a un servicio público distinto del de enseñanza, y el Consejo de Estado admitió que dado que los ayuntamientos no podían, hasta la Ley Debré, financiar los centros, pudiesen al menos socorrer a los «enfants pauvres»— que sirvió de referencia al legislador, cfr. B. GENEVOIS, o. c., p. 212.

destinadas a inversiones en centros del nivel primario y secundario (sólo se dejaba fuera a los de secundaria sin contrato)<sup>68</sup>. La Ley sólo preveía ayudas para los centros contratados y no para la construcción de nuevas escuelas. A los senadores y diputados descontentos no les quedó otra vía de oposición que el recurso al Consejo Constitucional (se presentó el 16 y 17 de diciembre de 1993).

La Decisión 93-329, de 13 de enero de 1994<sup>69</sup>, no observó ninguna vulneración a la Constitución en el procedimiento, pero sí en el artículo 2 donde la Ley, permitiendo a las entidades locales la libre financiación de las inversiones de la escuela privada contratada, sin supeditarla a ningún criterio objetivo, abría la puerta a la arbitrariedad de las diversas «colectividades locales»<sup>70</sup>. El legislador había infringido el artículo 34 de la Constitución que le impone la definición de criterios generales en la aplicación de los principios de valor constitucional. Además, subyacía la preocupación de que la Ley pudiese discriminar a la escuela pública respecto a la enseñanza privada, pues el artículo 2 permitía que ésta disfrutase de una situación más favorable en cuanto que exenta de las particulares obligaciones de los centros públicos. Otro punto insatisfactorio, recogido en el mismo artículo, era la equiparación entre contratos de asociación y simples<sup>71</sup>.

En consecuencia, la Ley carecía —después de la anulación de su núcleo— de razón de ser<sup>72</sup>, lo que no impide que en el futuro

<sup>68</sup> El hecho de que un mismo centro estuviese comprendido en un convenio en alguna de sus actividades y no en otras, complicaba el asunto, cfr. A. FERRARI, o. c., p. 477.

La Ley, aprobada el 15 de diciembre de 1993, obtuvo, en la votación de la Asamblea Nacional, de 28 de junio de 1993, 474 votos a favor y 89 en contra (*ABC*, 29 de junio de 1993, p. 76).

<sup>69</sup> Cfr. A. FERRARI, o. c., p. 480-483; F. LUCHAIRE, «L'abrogation de la loi Falloux devant le juge constitutionnel», en *RD publ.* (1994) 609-626, en anexo se incluye la decisión del Consejo Constitucional (p. 627-633), también en *DE* (1995) P.II 200-206; *RFD adm.* 10 (1994) 223-227.

<sup>70</sup> El principio de igualdad —en el ejercicio de la libertad de enseñanza— es el eje vertebrador de la decisión núm. 93-329 del Consejo constitucional de 13 de enero de 1994, cfr. B. GENEVOIS, o. c., pp. 210; 215-219.

<sup>71</sup> Cfr. *ibid.* pp. 215-219; F. LUCHAIRE, o. c., pp. 620-621.

<sup>72</sup> Cfr. *ibid.* pp. 611; 622. Sin embargo, la Ley Bourg-Broc fue promulgada el 21 de enero de 1994 con el núm. 94-51. De ella destacar que los artículos 3 y 4 imponen nuevas condiciones para la aplicación del artículo 69 de la Ley

la subvención a los centros privados contratados —al menos a los sometidos a contrato de asociación— fuera establecida, si ésta lo era sobre criterios objetivos. Sin embargo, no se ha hablado hasta el momento de una iniciativa concreta y permanece vigente el sistema de financiación con los mencionados contrastes<sup>73</sup>. Tras la sentencia, la situación de la enseñanza técnica —y agrícola— y superior se mantiene invariable<sup>74</sup>.

#### 4. LAICIDAD ESCOLAR

##### 4.1 Los centros privados contratados: carácter propio y profesorado

Los centros privados con contrato reflejan el difícil equilibrio a que se ha llegado<sup>75</sup>, tras una historia rica en acontecimientos, al querer mantener una enseñanza obligatoria y laica junto a cierta libertad de enseñanza que dote de pluralismo —libertad— al sistema. Los centros contratados son fruto del compromiso alcanzado y conservan rasgos comunes a la enseñanza estatal: admisión sin restricciones; contenido de la enseñanza que se ha de atener a la programación oficial. Por el contrario, y con un alcance que el tiempo va fijando, se menciona un «carácter propio» como límite de esa asimilación de los centros privados a la red pública. En medio quedan los alumnos a los que, en todo caso, se ha de respetar la libertad

---

Falloux, detalle para el que remitimos a *ibid.* 621-622; B. GENEVOIS, o. c., p. 212-213.

<sup>73</sup> Cfr. A. FERRARI, o. c., p. 481.

<sup>74</sup> Cfr. H. SAVOIE, «L'aide des collectivités territoriales aux investissements des établissements d'enseignement privé», en *RFD adm.* 12 (1996) 12-13; B. GENEVOIS, o. c., p. 221.

<sup>75</sup> «malgré tous ses avantages, la loi Debré ne fut qu'un pis-aller pour nos écoles: en gagnant la sécurité financière, elles y ont perdu l'indépendance et peut-être aussi un peu leur âme» (J. B. D'ONORIO, o. c., p. 95). Con el tiempo esta tendencia se ha agudizado: «La publicisation des dépenses s'accompagne naturellement d'un cortège de règles et de contraintes: normes d'encadrement, dotations horaires d'enseignement, statuts des personnels, etc. A tel point que l'on peut s'interroger: que reste-t-il de privé dans des établissements très largement pris en charge par les collectivités publiques?» (B. TOULEMONDE, o. c., p. 453).

de conciencia (art. 1.4 de la Ley Debré)<sup>76</sup>, y los profesores que han de ser neutrales<sup>77</sup>, es decir, no se mostrarán complacientes con una ideología ni combatirán alguna de las que están extendidas en la sociedad civil, pero esto no implica que han de ser ignoradas<sup>78</sup>, o como se ha precisado por la jurisprudencia más autorizada<sup>79</sup>, están sujetos a la obligación de reserva en su enseñanza y a respetar el carácter propio del centro. La reserva, de acuerdo a una reciente circular del Ministerio de Educación, no sólo afecta a la enseñanza sino que también se extiende al comportamiento de los docentes<sup>80</sup>.

<sup>76</sup> Es decir, que ninguna doctrina puede ser impuesta y se ha de evitar el totalitarismo dentro del centro, cfr. S. MONCHAMBERT, o. c., pp. 101-102.

<sup>77</sup> J. P. GRIDEL, «L'avenir de l'école catholique en France», en *La liberté d'éducation...*, pp. 81-82. Sobre el deber de la neutralidad, que afecta a la escuela bajo contrato según J. RIVERO, *Les libertés publiques*, t. 2, Paris 1977, pp. 312-313, cfr. L. GOVERNATORI RENZONI, o. c., p. 239-256, donde se cita la sentencia de la Corte de Casación de 17 de octubre de 1975 que extiende la neutralidad propia de la enseñanza pública a los centros sometidos a contrato.

<sup>78</sup> Cfr. J. RIVERO, «L'avis de l'Assemblée générale du Conseil d'État en date du 27 novembre 1989», en *RFD adm.* 6 (1990) 2-3, donde destaca el contexto internacionalista en que nace la expresión.

<sup>79</sup> Decisión del Consejo Constitucional 185 de 18 de enero de 1985, cfr. L. FAVOREU, o. c., p. 486. Ya la decisión del Consejo Constitucional de 23 de noviembre de 1977 dejaba dicho que esta obligación de reserva afectaba tan sólo las manifestaciones exteriores de la libertad de conciencia que no podrían atacar el «carácter propio» del centro. Por otra parte, hay que notar que mientras la neutralidad hace relación a los usuarios de un servicio, la obligación de reserva impone a los agentes públicos moderación en sus expresiones, tanto fuera del servicio cuanto dentro de él, respecto a otros agentes o a sus superiores, cfr. G. MARCOU, o. c. pp. 55-56; 77 y ss.

<sup>80</sup> Circulaire du 12 décembre 1989 du ministre d'État, ministre de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports, en J. O. 15 déc. 1989, p. 15578; *L'année canonique* 32 (1989) 372 y *RFD adm.* 6 (1990) 22: «Les enseignants [...] doivent impérativement éviter toute marque distinctive de nature philosophique, religieuse ou politique qui porte atteinte la liberté de conscience des enfants ainsi qu'au rôle éducatif reconnu aux familles» (Punto 3.3). Cfr. C. DURAND-PRINBORGNE, o. c., p. 14. En principio, el deber de reserva definido por el Consejo de Estado «concerne l'enseignant dans l'exercice de ses fonctions et ne s'étend pas à la prise en compte du comportement de l'agent dans sa vie privée», es decir, fuera de las funciones ejercidas, como se observa en la decisión del Consejo de Estado de 20 de julio de 1990, *Association familiale de l'externat Saint-Joseph, Rec.*, p. 223, cfr. en S. MONCHAMBERT, o. c., pp. 121-122; L. GOVERNATORI RENZONI, o. c., pp. 249-250. Y con un enfoque más amplio, cfr. M. GUIMEZANES, «L'Église et le Droit du travail», en *European Consortium for Church and State Research, Churches and labour Law in the EC Countries*, Milano/Madrid 1993, pp. 90-93.

Una cuestión previa a dilucidar es la del sentido que cabe otorgar a la expresión carácter propio<sup>81</sup>. Si éste sólo impregna al centro<sup>82</sup> —administración y actividades extracurriculares complementarias<sup>83</sup>— o bien, si además condiciona y modaliza la enseñanza curricular impartida<sup>84</sup>. En este último caso el alcance del deber de reserva, que limita sustancialmente el derecho de expresión de los docentes que no pueden atacar el carácter propio del centro, reduciría no sólo la libertad de cátedra, sino también el derecho a la intimidad o a una vida privada, de estos profesionales. La situación actual se puede esquematizar así<sup>85</sup>:

Que por carácter propio se entiende la puesta en práctica de la libertad de enseñanza (de carácter constitucional). Sobre esta sólida base el director del centro goza de ciertas prerrogativas sobre los profesores. Puede oponerse a cualquier nombramiento incompatible con el carácter propio del centro, lo que no excluye un acuerdo entre Administración y centro docente (Decisión del Consejo Constitucional 185 de 18 de enero de 1985). En el caso de contrato de asociación proponiendo el nombramiento al Rector de la Academia<sup>86</sup>. En cuanto a los nombrados, éstos deben atenerse a una obligación de reserva cuando sus convicciones de conciencia no coincidan con las del centro docente. Respecto al despido hay que dis-

---

<sup>81</sup> Cfr. mi trabajo, «El “carácter propio” de las entidades religiosas», que aparecerá en *Ius canonicum*. «L'enseignement catholique déclare lui-même que le caractère propre réside dans un projet éducatif qui se traduit dans l'atmosphère de l'établissement et dans une “proposition de foi, sans obligation”» (B. TOULEMONDE, o. c., p. 457).

<sup>82</sup> Tesis sostenida, antes de la mencionada sentencia 185 de la Corte constitucional, por G. MARCOU, o. c., pp. 39-43.

<sup>83</sup> «Le “caractère propre” de l'établissement se manifeste donc dans le fait qu'il conserve sa direction et son organisation interne —l'originalité de celle-ci pourra être plus marquée dans le cadre d'un contrat simple— et par les activités non couvertes par le contrat, parmi lesquelles pourront prendre place celles dont le but spécifique est de donner aux enfants une éducation chrétienne» (*Ibid.* p. 43).

<sup>84</sup> Así se ha interpretado el término en la legislación española (art. 22 de la LODE) por P. LORENZO, o. c., p. 910, cfr. ÍDEM, «En torno al carácter propio en los centros docentes», en *Humana iura* 4 (1994) 43, más en detalle, cfr. «El “carácter propio” de las entidades religiosas».

<sup>85</sup> J. P. GRIDEL, o. c., pp. 78-79; L. GOVERNATORI RENZONI, o. c., pp. 250-256.

<sup>86</sup> Un comentario crítico sobre esta disposición de la Ley Guermeur en G. MARCOU, o. c., pp. 77 y ss.

tinguir lo que son posibles limitaciones legales<sup>87</sup> y lo que ha decidido la jurisprudencia.

Según la Asamblea plenaria de la Corte de Casación, en sentencia de 19 de mayo de 1978<sup>88</sup>, un centro privado con contrato simple<sup>89</sup> podía despedir a una profesora («institutrice») que acababa de divorciarse y volverse a casar. Y esto porque el centro había hecho del respeto de su carácter propio un aspecto esencial del compromiso de la institución y consecuentemente el contrato de trabajo tomaba en consideración las convicciones religiosas de la profesora. Sin embargo, la decisión suscita perplejidades en cuanto que parece aplicar —sin ninguna reserva, ni siquiera la del orden público— principios confesionales en una materia que afecta directamente al orden constitucional. Tampoco queda claro que la situación matrimonial de un docente comprometa el fin educativo de la institución, máxime cuando la enseñanza dispensada en los centros con contrato debe ser laica. Esto podría abrir el paso a que se tomen en consideración otras convicciones como la afiliación a un sindicato o partido político y que de este modo se atente contra la libertad de conciencia expresamente preservada por la sentencia del Consejo Constitucional de 23 de noviembre de 1977<sup>90</sup>.

#### 4.2 Las manifestaciones religiosas en los centros docentes

Dada la extracurricularidad de la formación religiosa en el sistema francés<sup>91</sup> el único asunto que creemos de interés aquí, por su conexión

<sup>87</sup> Tal es el caso, cuando procede la suspensión por falta grave, para los maestros laicos agregados según el artículo 5 del Decreto núm. 78-252 de 8 de marzo de 1978, en desarrollo de la Ley Guerneur. En general, las normas laborales generales tienden a limitar la discrecionalidad del titular del centro a la hora de despedir a un maestro condicionando su decisión no sólo a exigencias sustanciales sino también a otras formales —aquí aparecería un control administrativo—, cfr. G. MARCOU, o. c., pp. 58-59.

<sup>88</sup> *Affaire Dame Roy c. Association pour l'éducation populaire Sainte Marthe*, arrêt núm. 168, D., 1978, 541, cfr. G. MARCOU, o. c., pp. 59-71.

<sup>89</sup> En el caso de un contrato de asociación la obligación de reserva sólo alcanza las expresiones incompatibles con el «carácter propio» del centro, cfr. G. MARCOU, o. c., pp. 79, 81.

<sup>90</sup> *Ibid.* pp. 71-77, en general pp. 53-55.

<sup>91</sup> Cfr. J. CAMARASA CARRILLO, o. c., pp. 92-94; A. ÁLVAREZ BOLADO, «L'estatut jurídic de l'ensenyament religiós escolar als països de l'Europa occidental. Una

con el fenómeno religioso, es el de las manifestaciones religiosas en los centros docentes. Si nos fijamos en los centros públicos o bajo contrato la admisibilidad o no de una explícita manifestación confesional (signos religiosos, oraciones en clase...) va a depender del concepto de laicidad que se maneje<sup>92</sup>. Para algunos, todas esas manifestaciones serían incompatibles con el espíritu de la enseñanza pública<sup>93</sup>. Pero, tampoco puede negarse que tal postura choca con los principios liberales recogidos en la Declaración de 1789 garante de que nadie sea inquietado por sus opiniones, aun religiosas<sup>94</sup>. En realidad, como recuerdan los artículos 3 y 4 del Decreto de 28 de diciembre de 1976, los principios de laicidad y neutralidad política, ideológica y religiosa sólo intervendrían para proscribir todo proselitismo o propaganda<sup>95</sup>.

En este contexto es donde conviene encajar los supuestos concretos que, aunque de un valor relativo<sup>96</sup>, han suscitado una reflexión fruc-

---

mostra significativa», en *Bulletí Col·legi Oficial de Doctors y Llicenciats en Filosofia y Lletres i en Ciències de Catalunya* 85 (1993) 37, y las matizaciones de T. ZAMARRIEGO, «La enseñanza de la religión en la Escuela Pública europea», en *Sal terrae* 75 (1987) 235.

<sup>92</sup> Cfr. la opinión de Marcel Merle recogida por J. P. DURAND, en su crónica de *Droit civil ecclésiastique* en *L'année canonique* 32 (1989) 351.

<sup>93</sup> Cfr. J. ROBERT, «La loi Debré (31 décembre 1959) sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privé», en *RD publ.* (1962) 243.

<sup>94</sup> Cfr. J. RIVERO, «l'avis de l'Assemblée...», p. 2 y Louis de Naurois citado por J.P. DURAND, en su crónica de *Droit civil ecclésiastique*, pp. 352 y ss., el cual insiste en introducir la libertad religiosa —limitada por el orden público— dentro del concepto jurídico de laicidad.

El artículo 2 de la Constitución proclama que la República «respecte toutes les croyances», en consecuencia los numerosos textos que regulan las manifestaciones exteriores —políticas, sindicales, filosóficas o religiosas— de los alumnos suelen mostrarse generosas, enfocando la cuestión como dependiente del buen orden y la disciplina necesarios al funcionamiento de la institución escolar, y esto hasta la Ley de orientación sobre la educación de 10 de julio de 1989, cuyo art. 10 afirma «Dans les collèges et les lycées, les élèves disposent, dans le respect du pluralisme et du principe de neutralité, de la liberté d'information et de la liberté d'expression. L'exercice de ces libertés ne peut porter atteinte aux activités d'enseignement», cfr. J. M. LEMOYNE DE FORGES, o. c., p. 157.

<sup>95</sup> «La laïcité n'est pas mise en cause par toute forme d'expression religieuse, mais seulement par celles qui se présentent comme de propagandes ou qui sont susceptibles de susciter des désordres» (J. M. LEMOYNE DE FORGES, o. c., p. 157).

<sup>96</sup> Ésta es la apreciación de J. M. LEMOYNE DE FORGES, o. c., p. 158 respecto al asunto del velo islámico que cubría la cabeza de dos estudiantes marroquíes

tifera. A ella han prestado su contribución el Consejo de Estado como órgano consultivo<sup>97</sup>, el Ministerio de Educación Nacional<sup>98</sup>, y más recientemente, los órganos jurisdiccionales (y entre ellos el Consejo de Estado)<sup>99</sup>.

El primero de los documentos, inspirándose en los textos constitucionales e internacionales acogidos por Francia —entre ellos el artículo 9 de la Convención europea de derechos del hombre y libertades fundamentales y el artículo 2 de su Protocolo adicional de 20 de marzo de 1952—, concluye declarando la compatibilidad en principio de la conducta enjuiciada con la laicidad<sup>100</sup>. Sin embargo, la

---

y de una tunecina. El hecho se desarrolló a comienzos del curso 1989-1990 en el colegio de Creil y concluyó con la expulsión de la última que se negó a obedecer la orden de la autoridad académica de despojarse del velo.

<sup>97</sup> Avis núm. 346.893 du Conseil d'État, Assemblée générale, 27 novembre 1989, en *RFD adm.* 6 (1990) 6-9, y *L'année canonique* 32 (1989) 363-367.

<sup>98</sup> Circulaire du 12 décembre 1989 du ministre d'État, cit.

<sup>99</sup> CE, 2 novembre 1992, *Kherouaa et autres*, en *RD publ.* 109 (1993) 229-231; CE, 14 mars 1994, *Mlles Neslinur et Zehanur Yilmaz*, en *RFD adm.* 10 (1994) 630-631; CE, 20 mai 1996, *Ministre de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche c/ M. Ali*, concl. G. Koubi, en *AJDA* (1996) 709-711. Un examen de estos y otros supuestos en: C. DURAND-PRINBORGNE, «Le port des signes extérieurs de convictions religieuses à l'école: une jurisprudence affirmée..., une jurisprudence contestée», en *RFD adm.* 13 (1997), 151-172; S. DUBOURG-LAVROFF, «L'expression des croyances religieuses à l'école en Grande-Bretagne et en France», en *Revue française de Droit constitutionnel*, 30 (1997), 269-292; B. BASDEVANT-GAUDEMET, «Lo statuto giuridico dell'islam in Francia», en *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* núm. 1 (1996) 98-103; ÍDEM, «Le statut de l'islam en France», en *RD publ.* (1996) 355-384; I. BRIONES, «La laicidad en la jurisprudencia francesa», en *Ius canonicum* 36 (1996) 261-277; ÍDEM, «Hacia un concepto de laicidad», en *Secularización y laicidad en la experiencia democrática moderna. Jornadas de estudio. Oñati, 25-26 de mayo de 1995*, J. Goti Ordeñana, ed., San Sebastián 1996, pp. 142-156.

<sup>100</sup> «Dans les établissements scolaires, le port par les élèves de signes par lesquels ils entendent manifester leur appartenance à une religion n'est pas, par lui-même, incompatible avec le principe de laïcité». Cfr. CE 20 mai 1996, *Ministre de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche c/ M. Ali*. En cambio, otros comportamientos, aunque tengan una motivación religiosa, se excluyen del campo de la libertad, por ejemplo: la negativa a cursar ciertas enseñanzas, o a trabajar los días de fiesta confesional, cfr. J. RIVERO, «L'avis de l'Assemblée...», p. 4, y sobre todo el estudio de la jurisprudencia del Consejo de Estado de Y. AGUILA, «Le temps de l'école et le temps de Dieu», en *RFD adm.* 11 (1995) 585-596; C. HAGUENAU, «Note de jurisprudence», en *RD publ.* (1996) 867-892; I. BRIONES, «Libertad religiosa y de conciencia en la enseñanza laica», en *Humana iura* 5 (1995) 93-117, que se ocupan de la última de las hipótesis.

libertad que se confirma lo es dentro de una sociedad que la sitúa y limita. Y es a la hora de fijar esos límites cuando las dificultades aparecen.

Los límites se pueden reagrupar atendiendo a<sup>101</sup>: el signo —no puede ser ni ostentatorio ni reivindicativo—; las condiciones en que es exhibido —individual o colectivamente— para cuya evaluación es necesario fijarse en el tiempo y el lugar; los comportamientos que acompañan su exhibición —ánimo de presionar, provocar, o atraer (proselitismo o propaganda)— aunque esto no es muy preciso, pues, ¿cuándo se da el proselitismo? Finalmente también se limita esa exhibición atendiendo a los efectos: amenazando o dañando la dignidad, salud o seguridad de los miembros de la comunidad educativa, o entorpeciendo las labores docentes<sup>102</sup>.

Pocas novedades se contemplan en la Circular de 1989<sup>103</sup>. Pero, con los criterios asentados, el Consejo de Estado, actuando como órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, ha anulado el artículo 13 del reglamento interior del «Collège» Jean-Jaurés de Montfermeil, en Resolución de 2 de noviembre de 1992. En efecto, llevar el velo islámico no puede ser objeto de una prohibición general. Si como hemos dicho de cualquier signo, llevar el velo no es de suyo contrario a los principios que la escuela debe proteger, su uso es legítimo a no ser que se evidencie un factor perturbador de pro-

<sup>101</sup> Cfr. J. RIVERO, «L'avis de l'Assemblée...», pp. 4-5.

<sup>102</sup> «Cette liberté ne saurait permettre aux élèves d'arborer des signes d'appartenance religieuse qui, par leur nature, par les conditions dans lesquelles ils seraient portés individuellement ou collectivement, ou par leur caractère ostentatoire ou revendicatif, constitueraient un acte de pression, de provocation, de prosélytisme ou de propagande, porteraient atteinte à la dignité ou à la liberté de l'élève ou d'autres membres de la communauté éducative, compromettraient leur santé ou leur sécurité, perturberaient le déroulement des activités d'enseignement et le rôle éducatif des enseignants, enfin troubleraient l'ordre dans l'établissement ou le fonctionnement normal du service public». La Circular del Ministro de Educación Nacional, François Bayrou, de 20 de septiembre de 1994, sigue un planteamiento más restrictivo, pues prohíbe en general los «signos ostentatorios» en sí y los contrapone a los «discretos», cfr. B. BASDEVANT-GAUDEMET, «Lo statuto giuridico...», p. 99; I. BRIONES, «La laicidad...», pp. 268-269.

<sup>103</sup> Cfr. C. DURAND-PRINBORGNE, «Laïcité scolaire...», p. 14.

vocación o proselitismo. Se trata —según el método alentado por el Consejo de Estado— de un análisis fáctico<sup>104</sup>. Dado que en el asunto de Montfermeil, ni en la prohibición de acceso a clase de Mlle Ali, no se ha invocado ningún elemento perturbador, la expulsión basada en una prohibición general se ha de anular<sup>105</sup>.

Por el contrario, la sentencia del Tribunal Administrativo de Lyon de 10 de mayo de 1994, confirmada por el Consejo de Estado<sup>106</sup>, en aplicación de los criterios expuestos, entiende procedente la expulsión de unas alumnas que vestían el velo musulmán, pues provocaban alteraciones en el funcionamiento de la enseñanza pública<sup>107</sup>.

<sup>104</sup> Cfr. entre otros B. BASDEVANT-GAUDEMET, «Lo statuto giuridico...», p. 100; I. BRIONES, «La laicidad...», p. 265.

<sup>105</sup> Cfr. P. SABOURIN, «Note de jurisprudence», en *RD publ.* 109 (1993) 228; CE 20 mai 1996, *Ministre de l'Education nationale, de l'Enseignement superieur et de la Recherche c/ M. Ali* y la concl. citada de G. Koubi. El razonamiento es similar en el caso de la resolución del CE, 14 de marzo *Mlle. Neslimur et Zehranur Yilmaz*. El Consejo de administración del Liceo polivalente Joachim Du Bellay incluyó en el Tit. II del reglamento interior esta disposición: «Aucun élève ne sera admis en salle de cours, en étude ou au réfectoire la tête couverte» y por esta modificación el Consejo de administración quiso reglamentar el uso de signos distintivos de carácter religioso, pero «cette disposition institue une interdiction permanente et dont le champ d'application recouvre la majeure partie des locaux scolaires; qu'ainsi et alors qu'il n'est pas établi que des circonstances particulières aient justifié une telle mesure, elle méconnaît des principes ci-dessus rappelés et notamment la liberté d'expression reconnue aux élèves dans le cadre des principes de neutralité et de la laïcité de l'enseignement public». Por ello procede anular la disposición.

<sup>106</sup> Cfr. I. BRIONES, «La laicidad...», pp. 272-276. Ésta es la primera vez que el Consejo de Estado, en decisión de 10 de marzo de 1995, ha confirmado la expulsión, por considerar que llevar el velo era incompatible con el normal desenvolvimiento de las clases de educación física, cfr. B. BASDEVANT-GAUDEMET, «Lo statuto giuridico...», p. 99 nota 39.

<sup>107</sup> Cfr. J. CAMARASA CARRILLO, o. c., pp. 88-89, aunque más bien la alteración provino del comportamiento del padre de las alumnas que se «manifestó» en las intermediaciones del centro y ante los medios de difusión.