

# ALCANCE Y SIGNIFICADO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL AMBITO DE LA EDUCACION EN BELGICA

JACQUES VELU

*Traducción:* CARMEN VILLAR SARDINA

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN: A) Perspectiva histórica: 1. La época anterior a la independencia belga. 2. La Revolución belga y el Congreso Nacional. 3. La Bélgica independiente. B) La situación actual: 1. La enseñanza no universitaria. 2. La enseñanza universitaria.—II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS: A) Derecho nacional. B) Derecho internacional.—III. LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ÁMBITO DE LA INSTRUCCIÓN: A) El reconocimiento de los derechos fundamentales «clásicos» en el sector educativo: 1. La libertad de enseñanza, 2. Derecho a difundir su religión o su convicción por medio de la enseñanza. 3. El derecho a la instrucción. 4. El derecho de los padres a asegurar la educación y enseñanza de sus hijos, conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas. B) La ausencia de los derechos fundamentales económicos y sociales en el campo de la instrucción. C) Influencia de los restantes derechos fundamentales o principios más importantes sobre los derechos fundamentales en el campo de la instrucción: 1. El principio de igualdad. 2. La libertad de pensamiento. 3. Libertad de asociación. 4. La libertad de uso de las lenguas. 5. El derecho al respeto de la vida privada. 6. El derecho a contraer matrimonio.—IV. RECAPITULACIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN

### A) *Perspectiva histórica*

#### 1. *La época anterior a la independencia belga*

1. La libertad de enseñanza está garantizada en Bélgica desde 1830. Antes del año 1773, en el que el papa Clemente XIV abolió el orden de los jesuitas, la Iglesia católica disponía del monopolio de la enseñanza en las provincias belgas; la educación complementaria para los jóvenes era impartida por los jesuitas.

Tras la abolición de esta orden, la emperatriz María Teresa fundó los «colegios reales», cuya continuación se encuentra hoy en los Institutos de enseñanza media. A pesar de que esta enseñanza era pú-

blica, se mantuvieron los criterios de la Iglesia; según palabras de la máxima de Kaunitz su labor consistía en: «forjar ciudadanos de provecho para la Iglesia y para el Estado».

Junto a esta enseñanza estatal había aún una enseñanza privada, que era impartida por diversas órdenes religiosas: agustinos, benedictinos, oratorianos, franciscanos ortodoxos, etc.

En el principado de Lüttich, en manos de cuyo obispo-príncipe se reunían el poder político y espiritual, la enseñanza fue impartida hasta 1795 exclusivamente por la Iglesia católica.

2. La Revolución francesa trajo consigo la abolición de las órdenes religiosas, así como la clausura de la Universidad de Lovaina.

Bajo el dominio francés (de 1794 a 1814) la enseñanza media y superior pasó a ser monopolio estatal.

Aunque fueron creadas numerosas escuelas primarias municipales, muchas de ellas permanecían aún bajo la dirección de la orden de los «Hermanos de la Doctrina Cristiana».

3. Bajo el dominio holandés (de 1815 a 1830) la Constitución de 24 de agosto de 1815 garantizaba la libertad de enseñanza de modo insuficiente. Su artículo 226 preveía que la enseñanza pública debería estar siempre encomendada a la competencia del Gobierno.

El rey de los Países Bajos se amparó en este texto para regular la enseñanza según sus criterios.

En el año 1816 el Gobierno holandés creó ocho institutos (1), tres universidades (2) y dos escuelas de náutica (3).

Por Decretos de 1822, 1824 y 1825 fue prohibida la apertura de escuelas primarias a aquellos que no poseyeran autorización para ello.

Desde 1825 estuvo prohibido abrir sin autorización del Gobierno escuelas de latín, colegios o institutos. En el mismo año se clausuraron las escuelas de los Hermanos de la Doctrina Cristinana, los seminarios menores y las escuelas superiores católicas. Se creó un colegio de filosofía, cuya finalidad era formar a los jóvenes que querían hacerse sacerdotes.

Al principio estas medidas, cuya meta era someter la enseñanza a un total control de la Administración, fueron combatidas solamente por los católicos belgas.

Sin embargo, después de que los católicos fundaran junto con los liberales la llamada «Unión de la oposición», atendiendo a la convoca-

---

(1) Amberes, Brujas, Bruselas, Luxemburgo, Maastricht, Namur y Tournai.

(2) Gante, Lüttich y Lovaina.

(3) Amberes y Ostende.

toria de Paul Devaux en el año 1827, todas las fuerzas políticas belgas adoptaron decididamente una actitud hostil contra estas medidas. Como escriben DE BROUCKÈRE y TIELSMANS, «se había percibido en los hechos que la enseñanza pública dirigida por la Administración holandesa, en su mayoría ajena a esta materia, era simplemente una adaptación de sus criterios personales, religiosos y políticos» (4).

## 2. *La Revolución belga y el Congreso Nacional (1830-1831)*

4. Una de las primeras medidas del Gobierno provisional consistió en derogar, el 12 de octubre de 1830, los decretos que habían limitado la libertad de enseñanza durante la dominación holandesa.

Cuatro días más tarde, el 16 de octubre de 1830, un decreto posterior del Gobierno provisional garantizaba expresamente la libertad de prensa, de palabra y enseñanza.

5. La Constitución de 7 de febrero de 1831 reconoce en su artículo 7.º dos principios:

- La enseñanza es libre. Se prohíbe toda medida de censura previa; sólo la ley podrá regular las contravenciones.
- La enseñanza pública impartida por cuenta del Estado será en todo caso regulada por la ley.

El texto de este artículo, que ha permanecido invariable hasta hoy, fue adoptado tras muy breves deliberaciones el 24 de diciembre de 1830. Los tres días anteriores, sin embargo, había dedicado el Congreso largas discusiones a las cuestiones generales de libertad de opinión y de conciencia. Cuando el Congreso hubo resuelto el tema sobre el principio de una libertad plena para todos, no dio por hecho que esta solución se planteara de nuevo con referencia a una libertad que en su criterio no representaba otra cosa que un aspecto concreto de la libertad de opinión y de conciencia. Los miembros del Congreso Nacional querían, ante todo, prohibir medidas del tipo de las que el Gobierno había tomado, basado en el principio del artículo 226 de la Constitución, bajo el dominio holandés. Por el contrario, no se ocuparon realmente del tema de si el Estado u otras corporaciones públicas podrían o deberían garantizar subvención a la iniciativa privada en el campo de la enseñanza.

(4) C. DE BROUCKÈRE y F. TIELSMANN: *Repertoire de l'administration et du Droit administratif en Belgique*, Bd. VII, 1846, epígrafe «Enseignement», p. 102.

Como escribe P. DE VISSCHER: «Los miembros del Congreso Nacional no habían previsto seguramente el considerable desarrollo de la enseñanza pública en el curso del siglo XIX. Para la mayoría de ellos, al artículo 17 correspondía la tarea de proteger uno de los múltiples instrumentos con cuya ayuda los hombres podrían intercambiar sus opiniones y difundir sus ideas. Habían centrado su atención en la libertad de enseñanza, y a la par habían descuidado el aspecto social del derecho a la educación. Esta visión parcial de las cosas facilitó un rápido acuerdo dentro de esta asamblea, la cual precisamente se había mostrado partidaria de la libertad de opinión y de conciencia» (5).

### 3. *La Bélgica independiente*

6. Entre 1831 y 1842 la aplicación del artículo 17 de la Constitución no planteó ninguna dificultad digna de mención.

7. Como primera «Ley escolar» fue aprobada el 23 de septiembre de 1842 la Ley de Desarrollo Constitucional sobre Enseñanza Primaria. Esta Ley obligaba a cada municipio a sostener una escuela municipal. Los municipios podían, sin embargo, cumplir esta obligación reconociendo una escuela privada como escuela municipal.

La enseñanza de la religión era disciplina obligatoria, y las autoridades de la Iglesia católica tenían un derecho de inspección de la enseñanza y los manuales.

En la práctica la escuela primaria municipal, bajo la vigencia de esta ley, vino a ser en la mayor parte de los casos una escuela católica.

8. Ocho años más tarde se votó la primera ley de desarrollo constitucional sobre la enseñanza media. Esta ley de 1 de junio de 1850 creó diez institutos, así como cincuenta escuelas medias para jóvenes.

9. En la elaboración de esta ley se encontraron dos interpretaciones diversas sobre la libertad de enseñanza. Para la interpretación católica la cuestión fundamental residía en el derecho de la Iglesia no sólo a poder continuar con la enseñanza, sino también a tener a su disposición los medios necesarios a este respecto. Aunque incluso esta interpretación no ponía en duda el derecho del Estado a poder continuar igualmente con la enseñanza, sin embargo implicaba el criterio de que al Estado correspondía en este ámbito simplemente una labor

---

(5) P. DE VISSCHER: «Les principes constitutionnels en matière d'enseignement», en *La Revue politique*, 1955, pp. 101 y ss. (en especial p. 103).

complementaria, y que debería intervenir solamente cuando se produjeran fallos por parte de la iniciativa privada.

La interpretación laicista sostenida por los liberales mantenía el criterio de que al Estado competía desarrollar una labor originaria en el campo de la educación, y no únicamente complementaria. Este criterio pretendía la creación de una escuela única que debería estar abierta a todos los ciudadanos y respetar las convicciones de cada uno.

En virtud de esta interpretación debería permitirse que las instituciones «libres» conservaran la enseñanza; sin embargo, no significaba ello simultáneamente que tuvieran derecho a la ayuda del Estado.

10. La oposición de estas dos interpretaciones se recrudeció en los años 1879-1884, cuando tenía lugar la así denominada «primera guerra escolar». Esta guerra comenzó con la ley de 1 de julio de 1879 (denominada «Lex van Humbeek»; para los católicos: «Ley de la desgracia»), que revisó la ley de 23 de septiembre de 1842 sobre la enseñanza elemental. La nueva regulación legislativa decidida en el Parlamento por una mayoría liberal obligaba a los municipios a crear una escuela neutral y prohibía el reconocimiento de las escuelas libres (6) como escuelas municipales, así como la enseñanza de la religión.

La ley de desarrollo constitucional sobre la enseñanza media de 15 de julio de 1881 aumentó notablemente la cifra de institutos reales (7) y escuelas medias estatales (8).

11. Desde las elecciones de 1884, que habían llevado a la derrota del partido liberal, el partido católico dispuso, hasta la Primera Guerra Mundial, de una considerable mayoría en el Parlamento.

La reglamentación creada por la ley de desarrollo constitucional sobre enseñanza elemental de 20 de septiembre de 1884 (llamada «Lex Jacobs»), se aproximaba mucho a la de la ley de 1842.

Siguieron decenios en los que la protección estatal a la enseñanza libre se incrementaba progresivamente (1894: subvención a las escuelas reconocidas como escuelas municipales; 1895: ayuda a los centros privados de formación del profesorado; 1914: asunción de la retribución del profesorado; 1930: subvención a la enseñanza universitaria; 1933: subvención a la enseñanza técnica).

(6) En el uso corriente del idioma belga la palabra «libre» designa a la enseñanza privada, en oposición a la así llamada «enseñanza oficial», es decir, la enseñanza pública.

(7) Debía haber por lo menos 19 institutos reales o colegios.

(8) El número de escuelas secundarias estatales para jóvenes se elevó al menos hasta 100 y hasta 50 en el caso de escuelas para chicas.

12. El Partido Social Cristiano (PSC), que en 1945 había incorporado a los seguidores del partido católico, asumió en materia de enseñanza actitudes que divergían en cierto modo de las de este partido. Sus reivindicaciones giraron menos en torno a los derechos de la Iglesia católica que en torno al derecho de los padres a poder elegir, libremente y sin obstáculos financieros, la enseñanza para sus hijos.

Por otra parte, el Partido Socialista de Bélgica (PSB), como continuador del Partido Belga de los Trabajadores (POB), llegaba a dar importancia sobre todo, como ya lo había hecho este partido, al fomento de un lugar de preferencia para la enseñanza oficial y neutral. Un sector amplio de sus miembros activos postulaba este criterio sin un trasfondo anticlerical. Los respectivos puntos de vista de los liberales eran muy semejantes a los del PSB, aunque existían ciertas discrepancias: la influencia política de los liberales era mayor a nivel municipal que a nivel nacional; por ello vacilaron los liberales, sobre todo en promover el fomento preferente de la enseñanza estatal frente a la de otras corporaciones. Hasta 1951, en tanto la opinión pública estuvo dividida por la discusión sobre la monarquía, la oposición entre estas dos interpretaciones no supuso nuevos conflictos.

13. Después de que las elecciones al Parlamento de 1950 hubieron otorgado la mayoría absoluta en ambas cámaras al PSC, el ministro para la enseñanza pública, P. Harmel, designado por el PSC, se apresuró a convertir el programa escolar de su partido en proyectos para nuevas leyes de bases.

Estos proyectos que llevaron a una ley puente y a tres leyes de desarrollo constitucional elaboradas con el tiempo, ocasionaron de 1951 a 1958 una «segunda guerra escolar».

La ley-puente de 13 de julio de 1951 obligaba al Estado a prestar una ayuda económica a aquellas escuelas medias que cumplieran determinados requisitos. En compensación, las instituciones subvencionadas deberían mostrarse de acuerdo con una cierta reducción de las matrículas (tarifas) y un aumento en la remuneración del personal docente laico. Al contrario que en la ley de 13 de julio de 1951, en las leyes de 23 de julio de 1952, 17 de diciembre de 1952 y 29 de julio de 1953 se trataba de las leyes de desarrollo constitucional a largo plazo sobre la enseñanza de magisterio, la enseñanza media y la técnica.

Estas leyes establecían los requisitos bajo los cuales el Estado podría fundar escuelas públicas, así como los requisitos que permitían a las escuelas provinciales, municipales y privadas solicitar la concesión de ayudas.

La oposición socialista y liberal criticó esta legislación, menos por el principio en sí de la concesión de ayudas para la enseñanza libre que por la cuantía de las mismas.

Después de que el PSC hubiera perdido su mayoría absoluta en las elecciones de abril de 1954 se configuró un gobierno liberal-socialista con A. von Acker a la cabeza.

En su programa electoral, tanto socialistas como liberales habían realizado una acalorada crítica contra «la debilidad de la escuela pública ocasionada por el Gobierno del PSC».

En febrero de 1955 salió a la luz el borrador de una ley (la llamada «Lex Collard») que reordenaba la enseñanza estatal y la subvención de la enseñanza de magisterio, así como la enseñanza media y la técnica. Ya con anterioridad a la presentación de este proyecto de ley la política educativa del nuevo Gobierno había suscitado abiertas críticas por parte del PSC y de los obispos, que le reprochaban haber favorecido a la enseñanza pública en perjuicio de la privada.

En los meses de marzo y julio de 1955 tuvieron lugar importantes manifestaciones de protesta a iniciativa del «Comité Nacional para la defensa de las libertades democráticas», que se componía sobre todo de personalidades católicas.

Del mismo modo, tras la aprobación de la ley de 27 de julio de 1955 sobre la organización de la escuela estatal, provincial y municipal, así como sobre la subvención del Estado a las instituciones educativas complementarias de magisterio y técnicas (la llamada «Lex Collard»), los círculos católicos continuaron organizando protestas; una nueva manifestación a escala nacional tuvo lugar en mayo de 1958.

14. Las elecciones de junio de 1958 terminaron con la coalición liberal-socialista, después de que los socialcristianos obtuvieran la mayoría absoluta en el Senado.

El nuevo Gobierno en solitario del PSC, bajo la presidencia de Gastón Eyskens, anunció inmediatamente su voluntad de llegar a un acuerdo entre todas las partes interesadas sobre la cuestión escolar.

Durante las semanas anteriores a las elecciones de junio de 1958 los criterios tradicionales del partido liberal permanecían invariables; mientras tanto los puntos de vista socialcristianos y socialistas se habían acercado sensiblemente.

En su programa electoral el PSC postulaba la igualdad de enseñanza al menos bajo cuatro puntos: libertad e igualdad efectiva de los padres en la elección de la escuela; igual retribución a todos los pro-

fesores con la misma preparación académica; iguales requisitos legales para todos los centros docentes, así como iguales derechos para todos los poseedores de certificados escolares reconocidos legalmente. Además, el partido exigía también la gratuidad de la enseñanza hasta los dieciocho años, la subida de las becas y el desarrollo de la enseñanza técnica. El programa socialista contenía estas tres últimas reivindicaciones y se declaraba a favor de «la efectiva libertad de elección» de los padres, insistiendo, por supuesto, en las medidas de fomento de la enseñanza pública.

15. Después de que los tres partidos tradicionales hubieron llegado al acuerdo de alcanzar el entendimiento en la cuestión educativa no tanto por la vía parlamentaria habitual como por la firma de un compromiso político, en agosto de 1958 se creó una comisión de representantes de estos partidos. Sus trabajos llevaron a la firma el 20 de noviembre de 1958 del «acuerdo escolar» (9).

Según sus propias palabras este pacto representaba un compromiso entre los tres partidos —el Partido Social-cristiano, el Partido Socialista de Bélgica y el Partido Liberal— «con la finalidad de contribuir al incremento del bienestar cultural y material del país, por medio del desarrollo de la formación y el fomento de la paz escolar».

El proyecto de ley que transformaba el contenido del pacto en normas jurídicas fue presentado en la Cámara de los Diputados en abril de 1959. Este proyecto, que ambas Cámaras, a excepción de los comunistas, aprobaron por unanimidad, se convirtió en la ley de 29 de mayo de 1959 «sobre la modificación de algunas disposiciones de la legislación de enseñanza».

Como compromiso financiero y de contenido entre los grandes partidos, el acuerdo escolar representa en la realidad los fundamentos del actual sistema conjunto de la enseñanza preescolar y primaria, así como de la enseñanza de magisterio, la media, la enseñanza técnica y artística y la educación especial.

Como pone de manifiesto Senelle, el pacto es verdaderamente único en la historia belga, y se ha convertido en un factor de estabilidad tan significativo para la vida política del país que el legislador constituyente ha, por así decirlo, constitucionalizado este acuerdo en el año 1971, cuando se ha referido al término «paz escolar» (art. 59 bis, párrafo 2, punto 2).

---

(9) El contenido del «pacto escolar» se publicó en el texto legal de 19 de junio de 1959; véase *Omnilegie* 1959, núm. 341, pp. 504 y ss.

El acuerdo fue modificado por el protocolo de 4 de abril de 1973; este protocolo tiene su expresión en las leyes de 11 de julio de 1973 y de 14 de julio de 1975.

Los principios fundamentales de la ley de 29 de mayo de 1959, la llamada ley para el acuerdo escolar, consistían en:

- La consecución de la paz escolar y la creación de reglas sobre las relaciones entre los distintos sistemas de enseñanza;
- Garantizar la libre elección de escuela;
- La ampliación y democratización de la enseñanza;
- La subvención de todas las formas de enseñanza reconocidas como dignas de fomento.

Por las leyes de reforma de 11 de julio de 1973 y 14 de julio de 1975 se crearon los fondos para la construcción de escuelas, se declaró obligatorio un plan que simplificara la unificación de los niveles de enseñanza, se planeó un nuevo tipo de escuela —las escuelas pluralistas— y se estableció un servicio nacional de promoción del escolar.

## B) *La situación actual*

### 1. *La enseñanza no universitaria*

16. En la enseñanza no universitaria la bipartición entre la enseñanza oficial (Estado, provincias y municipios) y la libre consiste en realidad en una bipartición entre enseñanza oficial y católica. La Iglesia imparte casi el 99 por 100 de la enseñanza libre; esto se debe en general al esfuerzo del clero diocesano, así como a la labor docente asumida por las órdenes religiosas, y ocasionalmente también a la acción de los grupos laicos (como, por ejemplo, en Lüttich, el instituto de Saint Jacques y el centro social de instrucción).

Mientras en el área francófona predomina en todos los niveles la enseñanza pública, en el área de habla holandesa los centros de enseñanza privados reúnen en torno a sí a la mayoría de los escolares. En el área francófona corresponde a la educación pública entre cinco y seis de cada diez alumnos por clase, mientras que en el área holandesa entre seis y siete de cada diez alumnos acuden a colegios privados. El predominio de la enseñanza libre en este área está, por tanto,

más claramente expresado que el que corresponde a la enseñanza pública en el área francófona (10).

Durante el año académico 1977-1978 el reparto porcentual de alumnos de instituciones no universitarias, en relación con las diversas organizaciones que financiaban la enseñanza, se presentaba como sigue (11):

Niveles escolares	Enseñanza oficial — Porcentaje	Enseñanza libre — Porcentaje
<b>Area francófona:</b>		
Preescolar y j. infancia .....	61,63	38,37
1. Nivel=escuela básica (7-12 años) .....	60,45	39,55
2. Nivel=escuelas medias (12-18 años) .....	52,53	47,47
3. Nivel=escuela superior (sin Universidad).	53,20	46,80
<b>Area holandesa:</b>		
Preescolar y j. infancia .....	28,51	71,49
1. Nivel=escuela básica (7-12 años) .....	38,44	61,56
2. Nivel=escuelas medias (12-18 años) .....	28,29	71,71
3. Nivel=escuela superior (sin Universidad).	37,82	62,18

Las partes porcentuales de la enseñanza oficial mencionadas en el cuadro precedente se reparten de la siguiente forma en el Estado, provincia y municipio (12).

Niveles escolares	Estado — Porcentaje	Provincias — Porcentaje	Municipios — Porcentaje	Suma — Porcentaje
<b>Area francófona:</b>				
Preescolar y j. infancia .....	11,01	0,19	50,44	61,63
1. Nivel=escuela básica (7-12 años) .....	15,55	0,58	44,32	60,45
2. Nivel=escuela media (12-18 años) .....	30,43	9,36	12,74	52,53
3. Nivel=escuela superior (sin Universidad) .....	22,22	17,25	13,73	53,20

(10) Véase L. Voré: «Aspects de l'évolution récente du monde catholique», en *Semanario CRISP*, núms. 925-926, de 26 de junio de 1981, pp. 26-27.

(11) Las cifras proceden del Secretariado Nacional para la Enseñanza Católica (Sección de Estadística y Planificación) y han sido facilitadas por L. Voré.

(12) La misma fuente mencionada en la nota anterior.

Niveles escolares	Estado — Porcentaje	Prvcincias — Porcentaje	Municipios — Porcentaje	Suma — Porcentaje
<b>Area holandesa:</b>				
Preescolar y j. infancia .....	14,45	0,06	14,00	28,51
1. Nivel=escuela básica (7-12 años) .....	16,45	0,19	21,80	38,44
2. Nivel=escuela media (12-18 años) .....	19,23	2,71	6,34	28,29
3. Nivel=escuela superior (sin Universidad) .....	21,37	9,59	6,85	37,82

2. *La enseñanza universitaria*

17. En la enseñanza universitaria y análoga a ella no se encuentra la bipartición expuesta entre enseñanza oficial y católica, ante todo porque la actuación de las universidades libres ULB y VUB está imbuida de un manifiesto espíritu liberal.

También aquí saltan a la vista notables diferencias respecto a la distribución de los estudiantes entre la enseñanza católica, la enseñanza privada no católica, así como la enseñanza oficial entre las zonas francófonas y de habla holandesa del país.

Durante el año académico de 1977-1978 la distribución de la enseñanza universitaria aparecía como sigue (13).

	Porcentaje
<b>AREA FRANCÓFONA</b>	
<b>Instituciones católicas:</b>	
Universidad Católica de Lovaina (VCL) .....	38
Facultad ND. Paix-Namur .....	6,7
Facultad de San Luis de Bruselas .....	1,9
FUCAM-Mons .....	1
<b>Suma</b> .....	<b>45,6</b>
<b>Otras instituciones:</b>	
Universidad libre de Bruselas (ULB) .....	29,6
Universidad estatal de Lüttich .....	20,9
Universidad estatal de Mons .....	2,8
Facultad Politécnica de Mons .....	1,1
<b>Suma</b> .....	<b>54,4</b>

(13) Las cifras proceden de la Fundación Univeristaria y son citadas por L. Vové, aaQ.

	Porcentaje
<b>AREA HOLANDESA</b>	
<i>Instituciones católicas:</i>	
Universidad católica de Loewen .....	46,2
Facultad universitaria de San Ignacio Antwerpen (UFSIA) .....	5,7
Facultad universitaria de San Eloíso Bruselas .....	0,9
<i>Suma</i> .....	52,8
<i>Otras instituciones:</i>	
Universidad libre de Bruselas (VUB) .....	11
Universidad imperial de Gante (RUG) .....	28,2
Centro universitario imperial de Antwerpen (RUCA) .....	3,4
Universidad Instell. Antwerpen (UIA.—Pluralista) .....	2,9
Universidad central de Limburg (LUC.—Institución provincial) .....	1,7
<i>Suma</i> .....	47,2

Estas cifras muestran que en el área francófona de cada 100 estudiantes 45 acuden a instituciones católicas privadas, 30 a instituciones privadas no católicas y 25 lo hacen a instituciones públicas, mientras que en el área de habla holandesa de cada 100 estudiantes 53 acuden a instituciones católicas privadas, 11 a instituciones privadas no católicas y 36 a instituciones públicas o pluralistas.

Aunque predomina la enseñanza privada en las dos áreas, la enseñanza católica privada reúne en torno a sí, sólo en el área de habla holandesa, la mayoría absoluta de los estudiantes.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

18. Los derechos fundamentales relacionados con la educación, reconocidos en el ordenamiento jurídico belga, provienen tanto del Derecho nacional como del internacional.

### A) *Derecho nacional*

19. Los principios jurídicos de la regulación en cuestión se hallan, en lo que al Derecho nacional se refiere, en el artículo 17 de la Constitución de 7 de febrero de 1831. Dicho artículo reza:

«La enseñanza es libre; se prohíbe toda medida de censura previa; las infracciones serán únicamente determinadas por la ley. La enseñanza pública financiada por parte del Estado será en todo caso regulada por la ley» (14).

Este mandato constitucional contiene por tanto dos principios:

- La enseñanza es libre; no deben llevarse a cabo bajo ningún concepto medidas de censura previa;
- La enseñanza pública financiada por el Estado será regulada por la ley.

El sistema jurídico belga se distingue aquí de otros sistemas en los que el derecho a la libertad de enseñanza no se explicita, o simplemente no se reconoce en el texto escrito de una Constitución.

En el Derecho público belga el principio de la libertad de enseñanza está recogido en la Constitución. Este principio prohíbe sobre todo al legislador del Estado (*Gesamtstaat*), al de las comunidades (*Gemeinschaften*) y al de las regiones, dictar disposiciones que sean incompatibles con él. Estando la libertad de enseñanza consagrada en la Constitución, será participe de las garantías que conforman a la Constitución como un sistema de normas de rango superior a las leyes.

Sin embargo, esta prohibición dirigida al legislador del Estado, de las comunidades y de las regiones, de aprobar disposiciones incompatibles con los Derechos Fundamentales de la Constitución, en todo caso carece en la práctica de sanción según la jurisprudencia tradicional de los tribunales ordinarios y administrativos. *Si se prescinde quizá de la sentencia de la Corte de Casación de 3 de mayo de 1974* (15), *este Tribunal aún no ha examinado hasta hoy en ninguna ocasión la constitucionalidad de las leyes o los decretos.*

20. Desde la reforma constitucional de diciembre de 1970, Bélgica se ha dividido, de una parte, en tres comunidades—comunidad francófona, flamenca y de habla alemana (16)— y de otra en tres regiones—la valona, la flamenca y la región de Bruselas (17)—. Ni los órganos de las comunidades ni los de las regiones son competentes para la

(14) Véase a continuación núms. 28-37.

(15) Corte de Casación de 3 de mayo de 1974 (Pas. 1974,910) así como también Corte de Casación de 23 de junio de 1974 (*ibid.*, 1974,I,909) de 6 de septiembre de 1974 (*ibid.*, 1975,I,15), de 20 de noviembre de 1975 (*ibid.*, 1976,I,347), de 14 de enero de 1976 (*ibid.*, 1976,I,538) y de 11 de junio de 1979 (*ibid.*, 1979,I,1166).

(16) Artículo 3.º de la Constitución adicionado el 24 de diciembre de 1970 y modificado el 17 de julio de 1980.

(17) Artículo 107 de la Constitución, adicionado el 24 de diciembre de 1970.

aprobación de disposiciones superiores en rango a las leyes y decretos y, por ello, que posean vigor constitucional. *En el Derecho público belga no existe por ello ningún tipo de disposiciones constitucionales sobre derechos fundamentales en el ámbito de la educación en base a actos legiferantes de los órganos de las comunidades o de las regiones.* En todo caso, de conformidad con el artículo 59 bis de la Constitución, los Consejos de la comunidad francesa y de la comunidad flamenca están autorizados para regular a través de decretos con fuerza de ley, y dentro de los límites territoriales trazados por la Constitución, las siguientes cuestiones:

- La enseñanza pública, con excepción de todas las materias que tengan que ver con «la paz escolar», la enseñanza obligatoria, las estructuras de la enseñanza, los diplomas finales, las ayudas, la retribución de los profesores y la regulación de las matrículas (tasas) del alumnado (18 y 19).
- La colaboración entre las comunidades, así como a nivel internacional, en la medida en que se refiera a aquellas cuestiones que entran dentro de su competencia (20).
- El uso de las lenguas en la enseñanza en los centros fundados, subvencionados o reconocidos por las corporaciones públicas (21).

Además, los Consejos de las comunidades francesa y flamenca ostentan—especialmente en el ámbito de la enseñanza pública—otras atribuciones.

---

(18) Artículo 59 bis, párrafo 2, de la Constitución, adicionado el 24 de diciembre de 1970 y modificado el 17 de julio de 1980.

(19) En el tiempo que siguió al pacto de coalición de 19 de junio de 1972, que llevó a la formación del gobierno de Eiskens, fueron acuñados los conceptos: «paz escolar», «escuela obligatoria» y «subsidios», en el sentido del artículo 59 bis de la Constitución, y definidos tal y como sigue: «paz escolar»; esta expresión no se refiere únicamente al acuerdo escolar de 1958, sino también a todas las leyes, decretos y protocolos de diverso rango, ya existentes o futuros, que regulen las relaciones entre los distintos sistemas de enseñanza. Señala, más adelante, que el acuerdo sobre enseñanza universitaria pertenece también en este sentido a la «paz escolar».

(20) Artículo 59 bis, párrafo 3, de la Constitución, adicionado el 24 de diciembre de 1970 y modificado el 17 de julio de 1980. El asentimiento a tratados y acuerdos de Derecho internacional en este ámbito corresponderá al consejo de la comunidad francesa o al de la flamenca, o bien a ambos consejos si los dos resultan afectados (art. 18 de la ley sobre reformas de los órganos del Estado de 8 de agosto de 1980).

(21) Artículo 59 bis, párrafo 3, de la Constitución, adicionado el 24 de diciembre de 1970 y modificado el 17 de julio de 1980. Actualmente hay más leyes que regulan esta cuestión, sobre todo la ley de 30 de julio de 1983 sobre el uso del idioma en la enseñanza universitaria (véase más abajo, núm. 57).

En forma distinta que al Consejo de la comunidad francesa y al de la comunidad flamenca, al Consejo de la comunidad de cultura alemana corresponde a la sazón únicamente una potestad reglamentaria y un derecho de audiencia (art. 53 de la Constitución adicionado el 24 de diciembre de 1970, actualmente se prepara una modificación de este artículo; ley de 10 de julio de 1973).

Los Consejos regionales no tienen atribuida competencia alguna en el ámbito de la enseñanza.

21. Del artículo 17 de la Constitución, en virtud del cual la enseñanza pública impartida por cuenta del Estado será regulada «por la ley», se deriva que la regulación de esta materia corresponde exclusivamente al legislador. Por ello se conculcaría este mandato constitucional si el ejecutivo organizara algún tipo de enseñanza sin base legal alguna.

El legislador no puede ni transferir su competencia al rey ni facultar a éste para que ejercite sobre la materia un poder reglamentario independiente, es decir, no de mero desarrollo de la ley. Una ley sobre poderes especiales o extraordinarios para que el rey adopte todas las medidas necesarias para la mejora y desarrollo de la enseñanza pública impartida por cuenta del Estado, contravendría por tanto los artículos 17 y 25.2 y 78 de la Constitución.

22. Como ya se ha mostrado (22), desde la reforma constitucional de diciembre de 1970, el legislador nacional y los legisladores de las comunidades se repartieron la competencia en materia de educación. Todavía hoy este campo está regulado fundamentalmente por numerosas leyes y reales decretos de ejecución.

23. En lo que atañe a la enseñanza no universitaria estas leyes y disposiciones básicamente encuentran sólo aplicación inmediata en la enseñanza organizada por el Estado. No obstante, los restantes sistemas de enseñanza, si quieren recibir la subvención necesaria, «deben atenerse a las leyes y decretos sobre la organización de estudios, así como a la aplicación de la legislación en materia de lenguas» (23).

Aunque la legislación sobre enseñanza se aplica realmente sólo a la enseñanza organizada por el Estado, su observancia se convierte para el resto de los sistemas educativos en requisito en orden a la concesión de la subvención por ellos solicitada. Por el contrario, respecto a la enseñanza universitaria son válidas, tanto para la privada

(22) Véase más arriba, núm. 20.

(23) Ley de 29 de mayo de 1959, artículos 24 y 28.

como para la estatal, las leyes refundidas de 31 de diciembre de 1949 sobre la concesión del grado académico y las pruebas universitarias.

### B) *Derecho internacional*

En el marco del presente trabajo no es factible examinar todas las normas del Derecho internacional que posiblemente tengan en alguna medida repercusiones sobre el ámbito educativo en Bélgica. Por ello me limitaré únicamente a la mención de las normas esenciales tal y como resultan de los documentos ratificados por Bélgica.

En caso de que se llegue a un conflicto entre aquellas de estas normas internacionales que producen efectos inmediatos en el ordenamiento jurídico interno y las normas del Derecho nacional, el juez belga deberá dar preferencia a las normas de Derecho internacional (24).

Por ello en materia de educación las leyes y decretos, así como las órdenes reales y ministeriales, aun cuando posean un carácter obligatorio, deben aplicarse solamente en la medida en que son compatibles con las disposiciones de aplicación inmediata de los pactos internacionales, en especial con el artículo 9.º de la Convención para la salvaguardia de los derechos del hombre y las libertades fundamentales, y con el artículo 2.º del primer protocolo adicional a esta convención.

Un sector de estas normas de tratados de Derecho internacional público es válido en el marco europeo, mientras que otro goza de validez en todo el mundo.

25. En el ámbito europeo cabe destacar:

a) *La Convención para la salvaguardia de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales*, firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950 y que entró en vigor por ley de 13 de mayo de 1955.

En el artículo 9.º de esta convención aparece la libertad de enseñanza como consecuencia derivada de las libertades de pensamiento, conciencia y religión. Este artículo dispone: «Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho implica... la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, por medio de ... la enseñanza...

---

(24) Véase Corte de Casación de 27 de mayo de 1971 (pqs 1971,I,886), con las conclusiones del abogado del Estado Ganshof van der Meersch, de 14 de enero de 1976 (ebda 1976,I,538) y de 26 de septiembre de 1978 (ebda 1979,I,126).

La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que previstas por la ley constituyen medidas necesarias en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral pública, o la protección de los derechos o las libertades de los demás.»

b) *El primer Protocolo adicional a la mencionada convención*, firmado en París el 20 de marzo de 1952, y que entró en vigor por ley de 13 de mayo de 1955. El artículo 2 de este protocolo reza:

«A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asume en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas» (25).

c) *Pacto europeo sobre el establecimiento de extranjeros*, firmado en París el 13 de diciembre de 1955, que entró en vigor por ley de 24 de marzo de 1961. El artículo 20 de este pacto hace referencia al derecho a la educación de los extranjeros procedentes de otro país firmante.

En virtud de esta disposición los miembros de un Estado firmante que estén en edad escolar y se encuentren legalmente en territorio de otro Estado contratante, tienen en todo respecto el mismo derecho que los nacionales de ese Estado a acceder a la enseñanza primaria, a la media, así como a la formación técnica y profesional, en la medida en que la regulación de este acceso sea competencia del Estado.

La extensión de esta medida a la concesión de becas queda al arbitrio de cada Estado firmante.

Los mencionados extranjeros contraerán las obligaciones escolares en la misma forma que la legislación nacional las exija para sus ciudadanos.

25. A nivel mundial cabe destacar especialmente tres acuerdos que han impuesto a Bélgica obligaciones en el campo de la instrucción.

a) *Acuerdo sobre la situación jurídica de los refugiados*.—Este acuerdo fue tomado el 28 de julio de 1951 en la cumbre para el asentamiento de refugiados y apátridas, que fue convocada por las Naciones

(25) Sobre la aplicación de estas reglas en Bélgica véase sobre todo:

— la sentencia del TEDH de 23 de julio de 1968 (EuGRZ1975,298) + decisión DH-74-1 del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 29 de abril de 1974 en el litigio de los habitantes de las comunidades de Fourons contra Bélgica, número de registro 2009/64 (EuGRZ 1975,423), así como en el informe de la Comisión Europea para los Derechos Humanos de 30 de marzo de 1971 en la misma circunstancia. Véase más abajo números 39 a 41.

Unidas sobre la base de la Resolución 429 (V) de su Asamblea General de 14 de diciembre de 1950. Entró en vigor el 26 de junio de 1953.

Según el artículo 22 del Tratado, Bélgica se compromete a procurar a los refugiados el mismo trato respecto a la enseñanza básica que a los nacionales (párr. 1).

Además Bélgica debe proporcionar a los refugiados un trato favorable en lo posible, y en ningún caso más desfavorable que el que tienen derecho a recibir los extranjeros en general en las mismas circunstancias respecto a las siguientes materias: enseñanza media, y en especial el acceso a la escuela, el reconocimiento de certificados extranjeros, diplomas y grados académicos, la exención de tasas y derechos, así como la concesión de becas (párr. 2).

b) *Acuerdo sobre la posición jurídica de los apátridas.*—Este acuerdo fue adoptado el 28 de septiembre de 1954 en una conferencia de delegados que se reunió por Resolución 528 (XVIII) del Consejo Económico y Social. Entró en vigor por ley de 12 de mayo de 1960.

El artículo 22 de este documento impone a los Estados obligaciones respecto a los apátridas que se asemejan a aquellas del artículo 22 del acuerdo sobre posición jurídica de refugiados.

c) *Acuerdo internacional sobre la supresión de cualquier forma de discriminación racial*, que fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2106 A (XX) de 21 de diciembre de 1965 y presentado a la firma y ratificado en la misma fecha.

En virtud del artículo 5.º del acuerdo, Bélgica se atenderá, de conformidad con el artículo 2.º del mismo acuerdo, a los llamados compromisos fundamentales: prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus manifestaciones, así como a garantizar la igualdad ante la ley sin discriminación de raza, color de piel, nacionalidad u origen étnico, y especialmente a garantizar esta igualdad en el disfrute de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, así como en el disfrute del derecho a la instrucción y a la formación profesional.

Además de todo ello el artículo 17 obliga a los Estados firmantes a tomar medidas inmediatas y efectivas, sobre todo en el campo de la instrucción y la educación, para luchar contra los prejuicios que conducen a la discriminación racial, para fomentar el entendimiento, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los grupos étnicos, así como para promover las metas y principios de la Carta de las Naciones Unidas. La Declaración Universal de los derechos humanos, la Decla-

ración de las Naciones Unidas sobre la supresión de toda forma de discriminación racial y el propio acuerdo mencionado (26).

Por otra parte, en materia de instrucción las diversas Declaraciones y Resoluciones de las Naciones Unidas, aunque no sean parte del ordenamiento jurídico nacional y no fundamenten ningún derecho subjetivo (27), pueden ser una importante ayuda en la interpretación de las reglas jurídicamente obligatorias. En cierta medida ello significa que pueden, de modo puramente suplementario, ser aplicadas por los tribunales belgas.

### III. LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ÁMBITO DE LA INSTRUCCIÓN

#### A) *El reconocimiento de los derechos fundamentales «clásicos» en el sector educativo*

27. De lo anteriormente dicho se sigue que en el ordenamiento jurídico vigente en Bélgica hay los siguientes derechos fundamentales referentes a la educación:

- La libertad de enseñanza (art. 17 de la Constitución).
- El derecho a difundir la propia religión o ideología a través de la enseñanza (art. 9.º de la Convención para la salvaguardia de los Derechos del Hombre y libertades fundamentales).
- Derecho a la instrucción (art. 2.º, párrafo 1 del primer Protocolo adicional a dicha Convención).
- El derecho de los padres a asegurar una enseñanza y educación para sus hijos de acuerdo con sus propias convicciones religiosas y filosóficas (art. 2.º, párrafo 2 del primer Protocolo adicional a la Convención para la salvaguardia de los Derechos del Hombre y libertades fundamentales).

Estos derechos pertenecen a los así llamados derechos fundamentales «clásicos». Los tres primeros mencionados pueden originar obligaciones tanto para las personas físicas como para las personas jurídicas

(26) Bélgica no se ha adherido, por ejemplo, hasta el momento a los pactos de la ONU.

(27) Así estas declaraciones pueden servir o bien como fundamentos de derecho para un recurso ante la Corte de Casación (Corte de Casación de 15 de marzo de 1985, pas. 1985,I,734) o para una demanda de anulación al Consejo de Estado (Consejo de Estado de 9 de febrero de 1986, AACE, p. 117).

de Derecho público. En este sentido poseen «eficacia frente a terceros». Sin embargo, el último derecho fundamental mencionado, y en consideración al texto del artículo 2.º del primer Protocolo adicional, sólo debería engendrar obligaciones para personas jurídicas de Derecho público.

1. *La libertad de enseñanza*

28. El artículo 17 de la Constitución garantiza la libertad de enseñanza en torno a dos aspectos:

- Por un lado el derecho a impartir clases y a abrir una escuela.
- Por otro, el derecho a recibir la enseñanza deseada en la escuela de propia elección.

No obstante esta libertad puede estar sujeta a ciertas limitaciones.

a) *El derecho a impartir enseñanza y a abrir una escuela*

29. En principio, todos tienen derecho a impartir enseñanza y a abrir una escuela.

Este derecho contiene especialmente la prohibición para los órganos legislativos y ejecutivos de adoptar medidas normativas o individuales que tiendan o se dirijan a asegurar un monopolio legal o fáctico para la enseñanza pública o privada, o a negar a determinadas personas o grupos el derecho a impartir la enseñanza de su elección.

Un sistema educativo en el que las instituciones privadas no tuvieran el derecho de expedir títulos y diplomas legalmente reconocidos no se ajustaría a las exigencias del artículo 17 de la Constitución (28).

30. No obstante, el significado de este principio debe contemplarse a la luz de las siguientes consideraciones:

i) El Estado puede vincular la concesión de subvenciones a determinados requisitos.

Según el artículo 24, 2, de la vigente ley de 29 de mayo de 1959 para la enseñanza preescolar, básica y media, así como para el magisterio, la enseñanza artística y técnica y la educación especial, ley modificada por el artículo 6.º de la ley de 14 de julio de 1975, la concesión de subvenciones dependerá de que la institución docente cumpla las disposiciones de las leyes y decretos sobre la organización de estu-

---

(28) A. MAST: *Overzicht van het godwettelijk recht*, 6.ª edición, 1981, núm. 490, página 538.

dios y sobre la aplicación de las normativas de lenguas, así como de que observe las diversas prescripciones contenidas en este párrafo.

Partiendo de esta base, según el artículo 28 de la mencionada ley, modificado por el artículo 7.º de la ley de 11 de julio de 1973, una institución docente percibirá subvención estatal solamente para aquellos miembros de su personal que reúnan ciertos criterios de idoneidad, especialmente para los que entre otras cosas:

- Sean de nacionalidad belga, en la medida en que no hayan sido dispensados de este requisito por la ley.
- Ostenten el disfrute de sus derechos civiles y políticos.
- Estén en posesión de los certificados exigidos o convalidados.
- No pongan en peligro, por sus circunstancias personales, la salud de sus alumnos.
- Que hayan prestado el juramento expresado en el artículo 2.º del Decreto de 20 de julio de 1831.

ii) El legislador impone para el ejercicio de numerosas profesiones requisitos indispensables. En consecuencia, las instituciones privadas deben dotar la enseñanza de tal modo que sus alumnos puedan cumplir estos requisitos.

Así, por ejemplo, sólo podrá ejercer una profesión o una actividad para la que sea necesario un grado académico aquel que de conformidad con las leyes refundidas de 31 de diciembre de 1949 haya recibido este grado y la acreditación de su diploma (29).

También se reconoce en general que la facultad que compete al legislador en orden a un trato diferenciado de las circunstancias en la fijación de los diplomas exigibles para el ejercicio de ciertas profesiones, no es incompatible necesariamente con los principios constitucionales de igualdad ante la ley o de libertad de enseñanza (30).

(29) Véanse artículos 41, 44 y 45 de las leyes.

(30) Según una decisión del Consejo de Estado de 8 de marzo de 1957, la Administración no atenta contra el artículo 17 de la Constitución cuando excluye del cargo de Secretario de Administración a los titulares de diplomas obtenidos en una universidad belga o en uno de los calificados como institutos superiores de comercio por la ley de 22 de octubre de 1921, que hayan sido expedidos por institutos, los cuales, a pesar de su reconocimiento, según la ley de 11 de septiembre de 1933, no se mencionan en la ley de 22 de octubre de 1921. No se puede afirmar por ello que el motivo de esta discriminación radique en el carácter privado de la institución que extiende el diploma (Consejo de Estado de 8 de marzo de 1957, núm. 5542 Lignon AACE, p. 151).

iii) El principio mencionado debe finalmente estar en consonancia con las disposiciones legales y constitucionales sobre el uso de las lenguas. Sobre este problema se volverá más adelante (31).

31. Puesto que todos tienen derecho a impartir enseñanza y a abrir una escuela, las personas jurídicas de Derecho público, así como las privadas, son también titulares de este derecho.

Durante los primeros años, tras la entrada en vigor de la Constitución, ciertos círculos católicos mantenían la opinión de que el artículo 17 de la Constitución no permitía la creación de centros docentes por parte de entidades públicas.

Este criterio, sin embargo, fue abandonado muy pronto.

Aun cuando la Iglesia católica admitía en último término la compatibilidad de la enseñanza oficial con la propia Constitución (32), ha dejado constancia siempre de que a las autoridades correspondía en este tema solamente una función complementaria (33).

Por el contrario, desde el punto de vista liberal y socialista las entidades de Derecho público tienen la facultad de asumir la responsabilidad de la materia en cuestión simplemente en la medida en que ello sea posible.

En mi opinión el Estado ostenta el derecho a la creación de centros docentes cuando considere que las necesidades de la población lo exigen.

Como escribe MAST, «es impensable que el legislador constitucional haya querido excluir al Estado del ordenamiento jurídico, que es válido para todos, negándole un derecho que según el artículo 17 corresponde a todos los ciudadanos» (34).

El artículo 3.º de la ley de 29 de mayo de 1959, en su texto modificado por ley de 6 de julio de 1970, pone de manifiesto que «El Estado organiza la enseñanza preescolar y básica, así como la enseñanza media, de magisterio, técnica, artística y la educación especial, y allí donde considere necesario creará las instituciones precisas en cada caso». Se trata de una posibilidad y no de una obligación para el Estado.

---

(31) Véase más abajo núm. 57.

(32) A. SIMON: *La liberté d'enseignement en Belgique*, Essai historique (Etudes religieuses, 679), Lüttich-París, 1951, y J. J. MASQUELIN: *Le droit aux subsides*, páginas 27 a 33. Ni siquiera fue puesto en duda este derecho durante el curso de «la segunda guerra escolar».

(33) Véase P. DE VISSCHER: «Les principes constitutionnels en matière d'enseignement», en *La Revue politique*, 1955, pp. 101 y ss., especialmente pp. 103 a 105.

(34) A. MAST: *Overzicht van het grondwettelijkrecht*, 6.ª edic., 1981, núm. 489, página 537.

La Administración está facultada para abrir un centro de enseñanza cuando considere que así lo exige el bienestar general en el campo de la instrucción.

Las provincias y municipios detentan igualmente el derecho a abrir escuelas, especialmente sobre la base de sus amplias competencias para cuestiones exclusivamente relacionadas con las provincias y municipios (35).

Los tres sistemas principales de enseñanza que actualmente existen en Bélgica son, por consiguiente:

- La enseñanza oficial organizada por el Estado.
- La enseñanza oficial organizada por las provincias y municipios.
- La enseñanza libre organizada por personas privadas (36).

Como primeras leyes de la enseñanza estatal se promulgan el 27 de septiembre de 1835 la ley de enseñanza universitaria, y el 1 de junio de 1850 la ley de enseñanza media.

Sobre la base de la ley de 23 de septiembre de 1842, los municipios fueron los primeros por parte oficial en hacerse cargo de la enseñanza primaria (37).

(35) P. DE VISSCHER, *op. cit.*, pp. 101 y ss.

(36) Las leyes sobre la enseñanza preescolar y básica, la enseñanza media, pedagógica, la técnica, la artística y la educación especial contienen los siguientes conceptos decisivos en su ámbito de aplicación: «escuela oficial», «escuela libre», «escuela neutral» y «escuela pluralista»:

a) Las escuelas oficiales son aquellas regentadas por el Estado, las provincias, los municipios, las comunidades de municipios o cualquier otra persona de Derecho público (art. 2.º ley de 29 de mayo de 1959).

b) Escuelas libres son todas aquellas que no son oficiales (art. 2.º ley de 29 de mayo de 1959).

c) Como escuelas neutrales se designan las que:

- respetan todas las concepciones filosóficas y religiosas de los padres que les confían a sus hijos,
- cuyo personal docente se compone al menos en sus tres cuartas partes de titulares de «certificados de enseñanza» públicos o neutrales (art. 2.º de la ley de 29 de mayo de 1959, en el texto de apéndice añadido por ley de 14 de julio de 1975).

d) Como escuelas pluralistas se designa a aquellas que:

- son reconocidas como tales por el consejo, para la enseñanza pluralista,
- eligen la forma jurídica de Asociación de interés público,
- y cumplen las exigencias impuestas por la ley en cuanto a diversidad y pluralismo (art. 2.º de la ley de 29 de mayo de 1959, según texto de la ley de 14 de julio de 1975).

(37) Sobre la significación de los distintos sistemas de enseñanza véanse más arriba núms. 16-17.

b) *El derecho a recibir la enseñanza de propia elección*

32. Todos tienen el derecho a recibir en la escuela que decidan la enseñanza que consideren preferible.

Este derecho se acompaña del que faculta a los padres a elegir libremente el centro en el que sus hijos menores de edad deberán cursar sus estudios.

Por ello supondría una violación del artículo 17 la coacción moral que se ejerciera sobre alguien para obligarle a asistir a un determinado centro docente en lugar de a otro (38).

El derecho a recibir la enseñanza de la propia elección implica la facultad de decidir entre la enseñanza confesional o la no confesional.

Como se mostrará más adelante, la facultad de los padres de elegir el tipo de docencia para sus hijos respecto a la enseñanza preescolar, básica, la enseñanza media, la de magisterio, técnica y educación especial, comprende el derecho a disponer de una escuela de su elección dentro de una cierta área geográfica (art. 4.º de la ley de 29 de mayo de 1959, modificada por ley de 11 de julio de 1973 y ley de 14 de julio de 1975 (39)).

33. El derecho a elegir la enseñanza que se va a recibir no implica en absoluto el derecho a no recibir ningún tipo de enseñanza.

La legislación sobre la enseñanza obligatoria no es incompatible con el artículo 17 de la Constitución (40).

34. Además la ley garantiza para la enseñanza oficial y pluralista la libertad de elección entre una asignatura de religión o de ética.

En los centros oficiales, así como en aquellos centros pluralistas que imparten enseñanza básica o media en régimen de jornada completa, el plan de estudios semanal debe cubrir al menos dos horas de religión y dos horas de ética.

El cabeza de familia, tutor o responsable del niño puede elegir entre la disciplina de ética o de religión (art. 8.º de la ley de 29 de mayo de 1959, modificada por ley de 14 de junio de 1975). El propio alumno tiene este derecho de elección a partir del curso a cuyo comienzo haya cumplido ya los dieciocho años (art. 18 bis de la ley de 29 de mayo de 1959 adicionado por ley de 2 de junio de 1970).

---

(38) Véanse artículos 83 y 84 de las leyes conjuntas sobre la enseñanza básica de 20 de agosto de 1957.

(39) Véase más abajo núm. 46.

(40) La enseñanza obligatoria dura ocho años.

c) *Las limitaciones de la libertad de enseñanza*

35. En virtud del artículo 17, párrafo 1, de la Constitución: «Quedan prohibidas todas las medidas de censura previa.»

Por consiguiente, está constitucionalmente vedada la restricción de la libertad de enseñanza a través de medidas de censura previa, especialmente mediante la prohibición de «reservas de autorización» (*Erlaubnissvorbehalt*).

El proyecto elaborado por la sección central del Congreso Nacional había previsto que «todas las medidas de vigilancia y sanción serán reguladas por la ley». Este texto provocó fricciones en el pleno del Congreso, pues la palabra «vigilancia» sonaba a medida de censura previa (41).

La puesta en ejercicio del derecho a abrir una escuela no debe vincularse, pues, a requisitos sobre la capacidad o el comportamiento del interesado.

El legislador constitucional sostenía la opinión de que los posibles inconvenientes de solución semejante resultarían, al ser evaluados, inferiores a aquellos que se produjeran por una regulación que sometiera el derecho a impartir educación a una prohibición con «reserva de autorización» (42).

36. Más adelante el artículo 17, párrafo 1, de la Constitución dispone: «La sanción de los delitos se determinará exclusivamente por ley.»

La libertad de enseñanza queda limitada por las disposiciones prohibitivas previstas por el legislador.

(41) Van Meenen justifica su propuesta de eliminación de la palabra «vigilancia» como sigue: bajo el pretexto de la vigilancia, la libertad resulta recortada; esto es exactamente lo que nosotros no queremos. (E. HUYTENS: *Discussions du Congrès National de Belgique*, tomo I, 1844, p. 626, y VAN OVERLOOP: *Exposé des motifs de la Constitution belge*, Bruselas, 1864, pp. 277-278.)

(42) Según un sector de la enseñanza, tales disposiciones legales son incompatibles con el artículo 17 de la Constitución, según estas disposiciones determinadas condenas penales suponen una transgresión del derecho a impartir enseñanza (O. ORBAN: *Le droit constitutionnel de la Belgique*, tomo III, núm. 206, p. 51).

A. MAST: *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, 6.ª edición, 1981, número 489, pp. 536-537, nota 32.

Conforme a ello el artículo 123, parágrafo 1, núm. 3, del Código penal (modificado por el artículo 1.º de la ley de 30 de junio de 1961) sería anticonstitucional, ya que las condenas a muerte, trabajos forzados, cadena perpetua o prisión especial, emitidas en primera instancia y tribunales superiores, por delitos cometidos en tiempo de guerra, según el libro I, título II, capítulo III del Código penal —tanto culpable como fortuitamente—, supondrían la pérdida definitiva, en virtud de la ley, del derecho a trabajar en cualquier caso impartiendo enseñanza, tanto en instituciones públicas como privadas.

Inmediatamente salta a la vista que bajo la cobertura de esta libertad no pueden cometerse delitos impunemente, como por ejemplo soborno, propuesta o inducción a la perpetración de determinados delitos, transgresión pública de las buenas costumbres, profanación de objetos de culto religioso, calumnia, injuria o difamación.

37. Finalmente hay que recordar que el legislador, aunque la enseñanza sea gratuita, debe regular según el artículo 17, 2, de la Constitución la enseñanza impartida por cuenta del Estado (43).

La enseñanza no será únicamente impartida por cuenta del Estado cuando el propio Estado crea y mantiene centros docentes, sino también cuando subvenciona centros creados por otras entidades.

### 2. *Derecho a difundir su religión o su convicción por medio de la enseñanza*

38. Este derecho se reconoce expresamente en el artículo 9.º de la Convención para la salvaguardia de los Derechos del Hombre y libertades fundamentales que es de aplicación inmediata en el ordenamiento jurídico belga (44).

Además la libertad de enseñanza garantizada por el artículo 17 de la Constitución no era otra cosa, en opinión de los constitucionalistas belgas de 1831, que una forma de expresión de la libertad de opinión.

### 3. *El derecho a la instrucción* (45)

Este derecho se garantiza en el artículo 2.º, párrafo 1, del primer protocolo adicional a la Convención para la salvaguardia de los Derechos del Hombre y libertades fundamentales, que manifiesta igualmente efectos jurídicos inmediatos en el ordenamiento jurídico belga (46).

En esta disposición el derecho a la instrucción se ha descrito con palabras negativas, evitando una interpretación que obligaría a los Gobiernos a adoptar las medidas pertinentes para proporcionar a todos la educación deseada.

---

(43) Véanse más arriba núms. 21-22.

(44) Véase, por ejemplo, Corte de Casación de 4 de abril de 1977 (pas, 1977, I, 831; *Rev.dr.pen.et.crim.*, 1978-77, p. 614).

(45) Sobre este derecho véase, L. WILDHABER: *Dans quelle mesure le droit d'instruction a-t-il subi une évolution*, discusiones del cuarto coloquio internacional sobre la convención europea de los Derechos del Hombre, Roma, 1975, páginas 139 y ss.

(46) Véase este Consejo de Estado de 24 de febrero de 1967 (AACE, p. 217) y de 14 de noviembre de 1974 (ACE, 1974, p. 1072; *Rev. Comm.*, 1975, p. 58; nota conv., XVIII, 1975, p. 410).

40. No obstante, esto no legitima la conclusión de que los Estados firmantes, y en especial Bélgica, no se vean afectados por ningún tipo de obligaciones positivas en orden a asegurar el derecho a la instrucción (47).

El derecho a la instrucción reconocido por el primer protocolo adicional a la Convención europea comprende sobre todo:

- El derecho al ingreso en los centros de formación existentes, en todo caso.
- El derecho a obtener beneficios de la enseñanza disfrutada. En especial el derecho a recibir un reconocimiento oficial por los estudios realizados de acuerdo con las disposiciones vigentes en cada Estado (48).

Según la garantía que establece el protocolo, el derecho a la instrucción contiene también además el derecho a recibir la enseñanza en la lengua nacional, o en una de las lenguas nacionales, pero en ningún caso el derecho a que la enseñanza se imparta en una determinada lengua nacional en lugar de en otra (49).

4. *El derecho de los padres a asegurar la educación y enseñanza de sus hijos, conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas*

40. El artículo 2.º, párrafo 2, de este protocolo, que encuentra aplicación inmediata en el ordenamiento jurídico belga, afirma que: «El Estado... en el ejercicio de las funciones que asumirá en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas.»

(47) Según la decisión del Tribunal europeo de los Derechos Humanos de 23 de julio de 1968, la formulación negativa significa lo que se demuestra a través de los datos (véase sobre todo los documentos: CM/WP VI (51), 7 p. 4 AS/JA (3) página 4), que las partes firmantes no reconocen ningún derecho a la instrucción que les obligue a organizar o subvencionar a costa suya la enseñanza de un cierto grado o nivel. Del mismo modo no se desprende que el Estado quede sometido a ningún tipo de obligaciones respecto al aseguramiento de este derecho, tal como se protege en el artículo 2.º del Protocolo. Puesto que se trata en este caso de un derecho, éste se garantiza, según el artículo 1.º de la Convención, a todas las personas que se encuentren bajo la jurisdicción de un Estado firmante (párrafo 3 de los considerandos de la sentencia).

(48) En su sentencia ya citada de 23 de julio de 1968 el Tribunal europeo ha puntualizado el contenido del derecho garantizado por el artículo 2.º, párrafo 1 (véase el párrafo 4 de los motivos).

(49) Véase párrafo 3 de la sentencia del EGMR, de 23 de julio de 1968, y en el mismo sentido el dictamen del Consejo de Estado de 14 de noviembre de 1974, ACE, p. 1072; Rev. comm., 1975, p. 58.

Esta obligación alcanza al Estado belga y al resto de los Estados firmantes para el ejercicio de las tareas por ellos asumidas en el ámbito de la educación y de la enseñanza, e incluso de las tareas de organización y financiación de la enseñanza pública (50).

Además el Estado debe respetar las convicciones religiosas y filosóficas de los padres también en el conjunto del programa académico de la enseñanza pública (51). Si el establecimiento y confección de este programa es competencia del Estado, queda éste obligado, en virtud del Protocolo, a procurar que el saber y los conocimientos que se plasman en este programa se transmitan de un modo objetivo, crítico y pluralista, y no a que sirvan a la consecución de fines doctrinarios que no respeten las convicciones religiosas y filosóficas de los padres (52).

Por el contrario, el concepto de «convicciones religiosas y filosóficas», no comprende el de elección de la lengua que se desee.

Por consiguiente el artículo 2.º del Protocolo no obliga al Estado belga a atender las preferencias de los padres respecto de la lengua en que sus hijos deban ser educados o enseñados (53).

#### B) *La ausencia de los derechos fundamentales económicos y sociales en el campo de la instrucción*

42. Como ya se ha puesto de manifiesto (54), los miembros del Congreso Nacional no plantearon en la elaboración del artículo 17 de la Constitución la cuestión de si el Estado debe subvencionar la enseñanza organizada por terceros. A pesar de que, por lo demás, los derechos fundamentales de la enseñanza hoy en día ya no se interpretan como derechos de defensa frente al poder del Estado, la Constitución belga no contiene tampoco ninguna garantía jurídica para los derechos económicos y sociales, que los ciudadanos precisan para asegurar los fundamentos materiales de un disfrute no limitado de los así denominados derechos de libertad.

A partir de la época posterior a la Segunda Guerra Mundial han sido reiteradas las resoluciones de reforma constitucional adoptadas

---

(50) Kjeld, en Busk Madsen y Pedersen, sentencia de 7 de diciembre de 1976, serie A, núm. 23, p. 24, párr. 49.

(51) TEDH, Asunto, *loc. cit.*, p. 25, párr. 51.

(52) TEDH, Asunto, *loc. cit.*, p. 28, párr. 53.

(53) Véase párr. 6 de la sentencia del EGMR de 23 de julio de 1968.

(54) Véase más arriba núm. 5.

por el legislador que han llevado a cabo una modificación del título II de la Constitución, mediante la adición de disposiciones sobre los derechos económicos y sociales.

Durante el periodo constituyente de 1968 a 1971 se examinó la cuestión por la Comisión de reforma de la Cámara de los Diputados sobre la base de un informe preliminar de DUERINCK (55). La Comisión hizo suyo en especial el proyecto de un artículo sobre la garantía del derecho a la instrucción. Dicho borrador rezaba:

«Todos tienen derecho a la instrucción, a la educación y a la cultura.

La escolarización es obligatoria en el marco establecido por la Ley; la enseñanza impartida o subvencionada por el Estado es gratuita (56).

La Ley facilitará a todos aquellos que estén capacitados y lo deseen, el acceso a todo tipo y nivel de enseñanza.

Todos tienen el derecho a acceder libremente a las actividades culturales y sociales, a contribuir y a tomar parte en ellas.

La Ley facilita y fomenta esta participación.»

Por causa de la disolución del Parlamento, ocurrida en septiembre de 1971, las Cámaras constituyentes no pudieron llevar hasta el final la deliberación de este proyecto.

La resolución acordada por el legislador en noviembre de 1978 alude de nuevo a la modificación del título II, «añadiendo un artículo 24 bis sobre derechos económicos y sociales».

(55) Documento parlamentario no publicado (no autorizada la reproducción), página 19, citado por P. СТЕХНЕ: *La revisión de la constitution belge, 1968-1971*, Namur-Bruselas, 1972, pp. 349-250, y P. WIGNY: *La troisième révision de la Constitution*, Bruselas, 1972, pp. 412-413.

(56) P. WIGNY: *La troisième revision de la Constitution*, Bruselas, 1972, p. 414: «Entre la obligación de aprender y la enseñanza gratuita existe un fuerte vínculo. A nadie se le puede impedir que cumpla su obligación social porque le falten los medios financieros. Sería peligroso concluir aquí que toda la enseñanza obligatoria (fuera gratuita) debería ser gratuita. En virtud del artículo 17 de la Constitución, que garantiza la libertad de enseñanza, todos tienen derecho a abrir una escuela, así como a enseñar lo que deseen. No se puede obligar al Estado a subvencionar tales instituciones, de las que él critica el contenido de la docencia, la preparación de su profesorado o el nivel de su enseñanza. Por ello la comisión de la Cámara de los diputados ha preferido la siguiente formulación: "La enseñanza impartida o subvencionada por cuenta del Estado es gratuita".»

Hay motivos para mantener la esperanza de que los actuales constituyentes lleven a término esta parte del proyecto de reforma (57).

No obstante, en la doctrina continúa la divergencia de criterios sobre la finalidad, forma, condiciones y espíritu de una protección constitucional de los derechos económicos y sociales. Entre los que apoyan una protección de esta índole, hay algunos que prefieren una simple declaración de principios; otros mantienen que la Constitución debería transcribir los derechos económicos y sociales más importantes cuya inobservancia pudiera tener consecuencias jurídicas; otros aconsejan una enumeración detallada de todos los derechos económicos y sociales. Así, pues, sigue siendo controvertida la cuestión de la trascendencia jurídica de una protección semejante. Mientras en opinión de algunos, las disposiciones constitucionales respectivas deberían contener reglas jurídicamente obligatorias, de las que resultarían derechos subjetivos, para otros estas disposiciones poseen simplemente el valor de directrices para la política económica y social, sin una eficacia jurídica real.

Ni la Constitución, ni el primer protocolo adicional, en su artículo 2, de la Convención europea obligan al Estado a subvencionar la enseñanza libre. En primer lugar esta disposición no exige en absoluto la concesión de iguales medios financieros a la enseñanza libre y a la oficial. Además no obliga a otorgar becas a aquellos que carezcan de medios para acceder a la enseñanza. Un ciudadano congolés había recibido del gobierno belga una beca para Bélgica. La duración de su permiso de residencia estaba sujeta a la condición de que él mantuviera su derecho a una beca. Después de no haber aprobado los exámenes para la obtención de una beca ulterior, se le retiró el permiso de residencia. El interesado recurrió ante el Consejo de Estado aduciendo que esta decisión contravenía el artículo 2.º del primer protocolo adicional de la Convención, puesto que su expulsión del reino tenía como consecuencia el haberle privado de su derecho a la instrucción a la mitad de un curso académico, a pesar de que nada podía alegarse contra su comportamiento, su rendimiento académico

---

(57) Una propuesta de formulación presentada por el senador DE CLERCQ el 4 de febrero de 1981 en el Senado, que se apoyaba en una parte del informe del senador VAN BOGAERT, de 17 de abril de 1965, en favor de la opción por la reforma constitucional, decía simplemente: «los belgas disfrutan de los derechos económicos y sociales que la ley les reconoce. Esta ley, que sólo puede ser adoptada o modificada por una mayoría de dos tercios de los votos, determina también las condiciones y circunstancias del ejercicio de estos derechos» (documentos parlamentarios del Senado 1980-1981, 100, núm. 63).

y su aplicación. En su sentencia de 24 de febrero de 1967 el Consejo de Estado no admitió semejante argumentación.

El Tribunal Administrativo Supremo decidió en el sentido de que el artículo 2.º del protocolo no otorga ningún derecho a la concesión de una beca a los extranjeros que residen en el reino. A este respecto el Estado belga no estaba obligado a conceder una beca al demandante, que además no había superado las pruebas de selección. Más adelante el Consejo de Estado declara todavía que el artículo 2.º del protocolo no obliga a hacer una excepción a la Ley de 24 de marzo de 1952 sobre policía de extranjería:

El Estado belga es libre de autorizar la residencia a un extranjero sólo bajo la condición de que se encuentre en posesión de una beca, y de expulsar del país a dicho extranjero cuando ya no cumpla esta condición (58).

44. A pesar de que no resulta un derecho a ser subvencionado en el ámbito de la instrucción ni a partir de la Constitución ni de los pactos internacionales sobre la salvaguardia de los Derechos Humanos, la concesión de este derecho radica en la consecuencia lógica del reconocimiento de la libertad de opinión, si se piensa que la ley prevee igualmente la enseñanza obligatoria—al menos en ciertos niveles—y la gratuidad de la enseñanza. Sin duda la enseñanza libre no podría subsistir en las actuales circunstancias privada de subvención.

En atención a esto el legislador ha regulado las condiciones bajo las cuales los centros de enseñanza pueden solicitar subvención estatal. Excepcionalmente queda la concesión de tales subvenciones al libre arbitrio de la Administración.

Respecto a la enseñanza universitaria la Ley contiene una lista cerrada de las instituciones a las que corresponde el derecho a expedir diplomas y a recibir subvención estatal (59): las subvenciones que se les concede—independientemente de quien regente la institución—están reguladas por normas de derecho objetivo con caracteres de uniformidad.

En relación con la enseñanza no universitaria la Ley indica desde un punto de vista abstracto y general los requisitos para la prestación de subvenciones.

(58) AACE, p. 217.

(59) Véase sobre todo las leyes conjuntas de 31 de diciembre de 1949 sobre la concesión del grado académico y las pruebas universitarias, así como la ley de 27 de julio de 1971 sobre la financiación de las universidades.

El Estado subvenciona en primer lugar a aquellos centros cuyas secciones dedicadas a la enseñanza preescolar, básica, media, magisterio, enseñanza técnica, artística o educación especial se ajusten a las disposiciones legales y sean gestionadas por las provincias, municipios, mancomunidades u otras personas jurídicas de Derecho público, o por personas privadas. (Artículo 3.º de la Ley de 29 de mayo de 1959, en su texto modificado por Ley de 6 de julio de 1970.)

En este contexto cabe recordar que un establecimiento o, en su caso, una sección suya dedicada a enseñanza preescolar o básica, media, pedagógica técnica artística o de educación especial, que no estén gestionados por el Estado, sólo recibirá subvención si se somete a las disposiciones de las leyes y decretos sobre la organización de estudios y a la aplicación de las leyes sobre las lenguas (60).

Para la enseñanza preescolar y básica, media, pedagógica, técnica y la enseñanza artística, hay tres tipos de subvención estatal: subvención para sueldos (61), subvención para gastos de funcionamiento (62) y ayuda para dotación de equipo (63).

El derecho a la concesión de subvención es un derecho político en el sentido del artículo 93 de la Constitución (64). Supone un derecho subjetivo cuya transgresión puede ser fundamento de una reclamación judicial, sólo en la medida en que la Ley vincula la prestación de la correspondiente subvención a la concurrencia previa de ciertos requisitos, cuyo cumplimiento el solicitante alega (65).

De conformidad con el artículo 93 de la Constitución los litigios sobre este derecho son de la competencia de los tribunales ordinarios. El legislador puede sin embargo también atribuir la decisión de tales controversias a otras jurisdicciones.

45. Según la Ley, la enseñanza preescolar y básica, así como la media, es gratuita tanto en los centros estatales como en aquellos

---

(60) Sobre los ulteriores requisitos véase el artículo 24 de la Ley de 29 de mayo de 1959.

(61) Véanse los artículos 28 a 31 de la ley de 29 de mayo de 1959, modificada por la ley de 11 de julio de 1973.

(62) Véanse los artículos 32 y 33 de la ley de 29 de mayo de 1959, en el texto modificado por ley de 11 de julio de 1973.

(63) Véase el artículo 34 de la ley de 29 de mayo de 1959, según el texto modificado por ley de 11 de julio de 1973.

(64) Véase Corte de Casación de 21 de diciembre de 1958 (pas., 1957, I, 430), las conclusiones del fiscal del Estado, Ganshof van der Meersch, por aquel entonces fiscal general.

(65) Véase A. MAST: *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, 6.ª edición, 1981, núm. 494, pp. 539-540.

subvencionados por el Estado. Estos centros no deben exigir o aceptar ningún tipo de retribución directa o indirecta. Además de esto los libros habituales y el material necesario se pondrán a disposición de los alumnos de forma gratuita en la enseñanza preescolar y básica (66).

46. Además, de la legislación que conforma el principio de libertad de enseñanza se deriva otra obligación positiva para el Estado, que debe asumir bajo ciertas circunstancias los costes de transporte escolar.

En relación con la enseñanza preescolar y básica, la enseñanza media, la técnica y la educación especial, el derecho de los padres a (exigir) elegir el tipo de educación para sus hijos, incluye según la Ley la posibilidad de disponer de una escuela de su elección dentro de una determinada área geográfica (artículo 4.º de la Ley de 29 de mayo de 1959).

En este contexto aparecen dependiendo de las circunstancias, dos tipos diversos de obligaciones para el Estado.

Por una parte puede ocurrir que los padres que no deseen una enseñanza confesional, no encuentren ninguna escuela en la citada área cuyo personal docente se componga al menos en sus tres cuartas partes de profesores habilitados para la enseñanza no confesional. Bajo este tipo de circunstancias el Estado debe, a solicitud de los padres:

- o bien abrir una escuela pública o crear un grupo escolar;
- o tomar a su cargo el coste del transporte a una de estas escuelas o grupos;
- o subvencionar a una escuela privada no confesional ya en funcionamiento (artículo 4.º de la Ley de 29 de mayo de 1959, según su texto modificado por Ley de 11 de julio de 1973).

Por otra parte puede ocurrir que los padres que deseen una enseñanza confesional no encuentren en dicha área—dentro de una cierta distancia—ninguna escuela cuyo personal docente se componga al menos en sus tres cuartas partes de profesores habilitados para la enseñanza confesional. En tal caso el Estado queda obligado a instancia de los padres a:

---

(66) Artículo 12 de la ley de 29 de mayo de 1959.

- o bien subvencionar a una escuela confesional privada;
- o a asegurar, con la ayuda de un servicio nacional de transporte escolar, la posibilidad de desplazamiento hasta una escuela de este tipo (artículo 4.º de la Ley de 29 de mayo de 1959, en su redacción modificada por Ley de 14 de julio de 1975) (67).

47. Queda aún por mencionar que sólo se tendrá en cuenta para su fomento por parte del «Fondo para la construcción de escuelas» a aquellos centros docentes que cumplan un plan de racionalización y organización, y en la medida en que se trate de obras que satisfagan determinadas reglas de construcción y financiación (68).

C) *Influencia de los restantes derechos fundamentales o principios más importantes sobre los derechos fundamentales en el campo de la instrucción*

1. *El principio de igualdad*

48. El principio de igualdad de los belgas ante la Ley y la prohibición de un trato discriminatorio en el disfrute de sus respectivos derechos se consagra sobre todo en los artículo 6.º y 6.º bis de la Constitución.

Ciertamente no es este el lugar adecuado para estudiar las múltiples repercusiones de estos principios sobre los derechos fundamentales en el ámbito de la instrucción tal y como aparecen en el Derecho belga. Por ello me limitaré a una breve exposición del problema de la igualdad de trato entre los diversos sistemas de enseñanza.

49. Del hecho de que se atribuya al Estado, las provincias y los municipios, así como a las personas privadas, un derecho a la creación de centros de enseñanza no se sigue que la libertad de enseñanza que corresponde a las corporaciones públicas sea idéntica a la de las entidades privadas (69).

En el caso de los centros creados por las corporaciones públicas se trata de establecimientos de Derecho público en el sentido organiza-

---

(67) Sobre la naturaleza jurídica del derecho que acompaña a la obligación del Estado de devolución de los costes de transporte de 18 de marzo de 1969, número 13450, Marneffe (ACEpg286).

(68) Artículo 13 de la Ley de 29 de mayo de 1959, modificado por el artículo 5 de la ley de 11 de julio de 1973.

(69) A. MAST: *Overzicht...*, aaO., núm. 489, p. 537.

tivo de este concepto, que como tales se someten a las normas jurídicas especiales válidas para todos los establecimientos de esta clase.

Se encuentran sujetos fundamentalmente al Derecho público, lo que significa que son administrados con las formalidades y según los procedimientos del Derecho público en lugar del Derecho privado.

De esta manera, las relaciones jurídicas del personal docente de los centros de enseñanza oficiales están reguladas ante todo por el Derecho público. No se rigen en general por el Derecho contractual, sino que se determinan a través de las leyes y decretos (70).

El Estado, provincias y municipios se someten a la Constitución y a las disposiciones legales sobre el ingreso en los servicios públicos. A diferencia de los centros privados, a aquellos dirigidos por las corporaciones públicas no les está permitido exigir de su personal la negación o preferencia de una determinada concepción ideológica, filosófica o religiosa.

También son aplicables a los centros docentes oficiales las reglas básicas sobre establecimientos de Derecho público (como señala la ley general de establecimientos públicos):

- Ley de la continuidad o de la regularidad. En la medida en que las corporaciones públicas contemplen la existencia de un centro docente como la satisfacción de una necesidad de la comunidad, deben asegurarle la actuación libre de obstáculos que corresponda a su clase y a la organización de sus respectivas disposiciones estatutarias.
- Ley del cambio o de la modificabilidad. Las corporaciones públicas pueden modificar en cualquier momento los estatutos, la organización o la forma de actuación de sus instituciones y adaptarse a las exigencias del bien común sin que pueda hacerse valer derecho subjetivo alguno al mantenimiento de las condiciones actuales.
- La ley de la igualdad de los usuarios de los establecimientos de Derecho público. Las corporaciones públicas no deben otorgar un tratamiento diferente a los que teniendo una misma situación de hecho acudan a centros de enseñanza oficiales. Los centros de enseñanza privados son totalmente independientes frente al Estado, incluso aunque dependan de él respecto a la

(70) Véase Corte de Casación de 21 de septiembre de 1972 (pas. 1973,I,78) y de 13 de junio de 1973 (ebda 1973,I,949), con la anotación sucrita bajo «H.L.».

aplicación de las leyes y la concesión de subvenciones. En este caso no se trata de establecimientos públicos en el sentido organizativo.

Por otra parte, la ley de 29 de mayo de 1959 garantiza la libertad pedagógica. Toda organización que financia una escuela es libre de elegir sus métodos educativos. Esta libertad contribuye esencialmente en cualquier caso a una pluralidad organizativa en la enseñanza.

51. Ciertamente las reglas vigentes para los centros de enseñanza oficiales concuerdan en diversos aspectos con las de los centros privados. Por ello hay una igualdad de trato relativa de los diferentes sistemas de enseñanza (71).

## 2. *La libertad de pensamiento*

52. Existe una estrecha relación entre la libertad de pensamiento, tal como se garantiza en el artículo 14 de la Constitución y en el artículo 9.º de la Convención para la salvaguardia de los Derechos del Hombre, y la libertad de enseñanza.

53. Como ya se ha mostrado, la Constitución belga de 1831 ha entendido el derecho a impartir enseñanza y a abrir una escuela esencialmente como uno de los múltiples medios con cuya ayuda los hombres pueden intercambiar y difundir sus ideas (72); en el mismo sentido, el artículo 9.º de la Convención europea pone de relieve que el derecho a la libertad de pensamiento comprende la libertad de expresar la propia religión o convicción individual o colectivamente, en público o en privado, especialmente a través de la enseñanza (73).

54. Por otra parte, como se ha mencionado, el derecho a recibir la enseñanza de elección propia supone esencialmente el derecho a poder elegir entre la enseñanza confesional o laica (74) y en especial el derecho de los padres, garantizado por el artículo 2.º del protocolo adicional a la convención de Derechos del Hombre, a asegurar la edu-

---

(71) Por ejemplo, en lo que se refiere a la escuela obligatoria; el reconocimiento de los diplomas de habilitación para el acceso a la enseñanza superior, así como los certificados de enseñanza secundaria; la expedición del título universitario; la concesión de becas y créditos de estudio; el derecho a ser elegido senador.

(72) Más arriba, núm. 5.

(73) Más arriba, núm. 38.

(74) Más arriba, núms. 32 y 48.

cación de sus hijos según sus propias convicciones religiosas y filosóficas (75).

Todavía hay que mencionar que según la ley:

- El derecho de los padres a elegir el tipo de educación adecuada para sus hijos implica el derecho a disponer de una escuela de su elección dentro de una determinada área geográfica (76).
- Y que en los centros oficiales, así como en los pluralistas que impartan enseñanza básica o complementaria en régimen de jornada completa, los planes de estudio comprenden las materias de religión y ética, a cuyo efecto el cabeza de familia, tutor o persona encargada del niño, queda obligado a elegir una de ambas en la primera inscripción del alumno (77).

55. A diferencia de los centros privados, los centros oficiales no podrán imponer ningún tipo de enseñanza religiosa o filosófica. Como más arriba se muestra, deberán atender escrupulosamente a que «el saber y los conocimientos, tal como se presentan en los programas de enseñanza, sean comunicados de manera objetiva, crítica y pluralista, con respeto a las convicciones religiosas y filosóficas de los padres (78).

Junto a esto, los textos refundidos de las leyes reguladoras de la enseñanza básica prescriben que los profesores de las escuelas primarias subvencionadas y los de las públicas deben abstenerse en clase de cualquier ataque a las personas o a las convicciones religiosas de las familias cuyos hijos se encuentran bajo su responsabilidad (79).

Partiendo de aquí, la ley de 29 de mayo de 1959, vigente para la enseñanza preescolar y básica, complementaria, pedagógica, técnica, artística y educación especial, prohíbe toda actividad política y medidas de propaganda en los centros de enseñanza dirigidos por corporaciones públicas, así como en los centros privados que están subvencionados (80).

La misma ley prevé la creación de una comisión en el Ministerio de Instrucción Pública, cuya tarea sea investigar las transgresiones

(75) Más arriba, núm. 40.

(76) Artículo 4.º de la ley de 29 de mayo de 1959, modificado por la ley de 22 de julio de 1973 y la de 14 de julio de 1975. Véase más arriba, núm. 46.

(77) Artículo 8.º de la ley de 29 de mayo de 1959, modificado por la ley de 14 de julio de 1975 y de 20 de febrero de 1978. Véase más arriba núm. 34.

(78) Véase más arriba, núm. 40.

(79) Artículo 50, párrafo 2 de las leyes conjuntas de 20 de agosto de 1957 sobre la enseñanza primaria.

(80) Artículo 41 de la ley de 29 de mayo de 1959.

de esta prohibición y proponer las correspondientes medidas o sanciones (81).

Teniendo como base el criterio de esta comisión, el ministro competente impondrá sanciones disciplinarias contra el personal docente estatal, o las propondrá al rey y exigirá a las autoridades o personas competentes que impongan las sanciones disciplinarias que consideren debidas contra el personal docente de los centros subvencionados (82).

### 3. Libertad de asociación

56. La libertad de asociación está garantizada sobre todo por el artículo 20 de la Constitución y por el artículo 11 de la Convención para la salvaguardia de los Derechos del Hombre y las libertades fundamentales.

Como se desprende de la primera resolución del Consejo de Estado, la enseñanza organizada por el Estado no pertenece a la Administración general en el sentido del artículo 66, párrafo 2, de la Constitución, sino que está sujeto a una reglamentación jurídica sobre la base del artículo 17 de la Constitución (83).

Antes de la publicación del Real Decreto de 20 de junio de 1955 sobre el estatuto sindical de los empleados de establecimientos de Derecho público, el Consejo de Estado había argumentado que el estatuto sindical de los empleados del Estado no era válido conforme a Derecho para el personal docente estatal (84). El artículo 1.º del mencionado Real Decreto prescribe ahora que queda especialmente sujeto a este estatuto «el personal de las instituciones educativas estatales, a excepción del personal docente de las universidades estatales y las escuelas universitarias de veterinaria y agricultura» (85).

(81) Artículos 42 a 44 de la mencionada ley.

(82) Véase sobre la protección de los alumnos contra las posibles medidas de propaganda política en las instituciones de enseñanza públicas, también las respuestas a la propuesta parlamentaria núms. 77 y 78 del diputado Fromont, de 22 de enero de 1981, Cámara de Diputados-Preguntas y Contestaciones, 1981, páginas 1654 y 1797-1798.

(83) Consejo de Estado de 30 de junio de 1950 (AACE 1950, p. 305); en el mismo sentido. Consejo de Estado de 23 de junio de 1951 (ebda 1951, p. 282) y de 28 de abril de 1952 (ebda 1952, p. 370).

(84) Consejo de Estado de 28 de abril de 1952 (AACE, 1952, p. 370) y de 27 de febrero de 1973 (ebda 1953, p. 254).

(85) El 62,3 por 100 del personal docente de enseñanza secundaria está organizado sindicalmente; el grado de organización en la enseñanza privada, sin embargo, se encuentra por debajo, con un 55,9 por 100 de la enseñanza pública (68 por 100) (véase NIZET y J. L. GENARD: *Les professeurs de l'enseignement secondaire*, semanario CRISP, núm. 918, 1981).

#### 4. *La libertad de uso de las lenguas*

El artículo 23 de la Constitución dispone que el uso de las lenguas habituales en Bélgica queda a la libre voluntad, y que sólo deberá regularse por la ley con respecto a las medidas de las autoridades públicas y en asuntos judiciales.

Por otra parte, el artículo 59 bis adicionado a la Constitución el 24 de diciembre de 1970 y modificado el 17 de julio de 1980, concede a los Consejos de las comunidades la facultad de regular a través de decretos con fuerza de ley el uso de las lenguas en la enseñanza que se imparte en los centros creados por las corporaciones públicas, así como en los que hayan sido subvencionados o reconocidos.

Aquellos centros oficiales o subvencionados por el Estado o que, siendo privados, hayan sido reconocidos y que tengan a su cargo enseñanza preescolar o básica, media, magisterio, enseñanza técnica o artística o educación especial deberán observar estrictamente las normas de la legislación sobre el uso de las lenguas en la enseñanza.

Las más importantes de estas reglas se contienen en la Ley de 30 de julio de 1963.

Salvando diversas excepciones, que no pueden ser examinadas aquí en detalle (86), la enseñanza de la lengua correspondiente a cada zona lingüística será la de la lengua que en ella se hable: en la zona francófona, el francés, en la holandesa el holandés y en la zona de habla alemana el alemán (87).

En la zona bilingüe en torno a la capital, Bruselas, la lengua de la enseñanza será, según la elección del cabeza de familia de las familias que allí residen (88), el francés o el holandés (89).

---

(86) Ley de 30 de julio de 1963 sobre el uso de la lengua en la instrucción. Artículos 1, 3, 6, 7 y 8 (modificados por el artículo 34 de la ley de 10 de julio de 1973) y el 20, así como el artículo 7.º de la ley de 2 de agosto de 1963, sobre el uso de las lenguas en cuestiones de administración.

(87) Artículo 4.º de la ley de 30 de julio de 1963.

(88) Artículo 5.º de la ley de 30 de julio de 1963, modificado por el artículo 68, párrafo 1 de la ley de 28 de julio de 1971.

(89) Como ya se ha mencionado, los derechos garantizados por el artículo 2.º del protocolo adicional a la Convención europea para la salvaguardia de los derechos humanos, comprenden la facultad, o bien de que la enseñanza se imparta en una determinada lengua en lugar de en otra, o bien el derecho de los padres de asegurar la enseñanza y educación de sus hijos en la lengua por ellos deseada (véase más arriba núms. 39 y 40).

La legislación determina los requisitos bajo los cuales puede o debe impartirse la enseñanza de la segunda lengua (90), los conocimientos lingüísticos exigidos (91) al personal docente, así como los pormenores de la vigilancia de la observancia de las reglas pertinentes (92).

Solamente los certificados de estudios que se adecuen a estas reglas podrán recibir reconocimiento oficial (93). Las reglas mencionadas tienen carácter imperativo (94).

Las dificultades surgidas en la aplicación de esta legislación han conducido a numerosas reclamaciones ante la Comisión Europea de Derechos Humanos (95).

---

(90) Ley de 30 de julio de 1963, artículo 9 (modificado por el decreto del Consejo de cultura de la comunidad francesa de 30 de enero de 1975), artículo 10 (modificado por el único artículo de la ley de 27 de julio de 1971), así como los artículos 11 y 12.

(91) Artículos 13 a 16 de la ley de 30 de julio de 1963.

(92) Artículos 17 y 18 de la ley de 30 de julio de 1963.

(93) Artículo 19, párrafo 1 de la ley de 30 de julio de 1963; véase, sin embargo, la excepción anterior en el párrafo 2 de este artículo.

(94) Véase Consejo de Estado de 21 de mayo de 1969, núm. 13575, *Commune de Remersdaal* (AAEC, p. 544), así como *Verfügung Antwerpen* de 28 de febrero de 1958, p. 236; *Rechts. Weekbl. 1957-1958, Sp., 1690* (con anotación).

(95) El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al recibir diversas reclamaciones de este tipo, ha fallado en la causa sobre diversos puntos de vista de la regulación sobre lenguas en la enseñanza belga (reclamaciones núms. 1474/62, 1677/62, 1769/63 1994/63 y 2126/64).

Al inicio de esta causa, que la Comisión llevó ante el Tribunal, existían seis reclamaciones contra el gobierno belga de los habitantes de los municipios de Alseberg, Beersel, Loewen y sus respectivos alrededores, así como Vilvorde. Los recurrentes acusaban fundamentalmente al Estado belga de que:

- no organizara en los municipios que ellos habitaban, por ejemplo, el de Kraainem, la suficiente enseñanza en lengua francesa;
- retirara las subvenciones en estos municipios a aquellas instituciones que no se sometieran a los preceptos sobre lenguas de la legislación escolar;
- denegara el reconocimiento de los certificados de estudios expedidos por estas instituciones;
- prohibiera a los hijos de los reclamantes el acceso a clases francófonas existentes en algunos lugares, y
- obligara con ello a los reclamantes o bien a que sus hijos acudan a una escuela local, lo que contrariaba sus deseos, o a enviarlos a clase al «distrito de Bruselas-capital» donde la lengua docente según lo acostumbrado era la lengua materna del niño, el francés o el holandés; o, por último, enviarlos al área de habla francesa (Valonia). Una emigración escolar de este tipo tenía sin embargo como consecuencia graves riesgos e inconvenientes.

En su sentencia de 23 de julio de 1968 el Tribunal se manifiesta sobre los problemas fundamentales respecto del sentido y alcance del artículo 2.º del Protocolo adicional y de los artículos 8.º y 14 de la Convención. Además examina seis cuestiones que le habían sido planteadas por la Comisión y el Gobierno belga. La

### 5. *El derecho al respeto de la vida privada.*

58. Este derecho se reconoce en el artículo 8.º de la Convención europea.

sentencia llegó a la conclusión de que sólo algunos de los casos referidos en la quinta cuestión suponían una violación de la Convención.

Esta cuestión se refería al problema de «si en el caso de los reclamantes habían sido violados el artículo 2.º del Protocolo adicional y los artículos 8.º y 14 de la Convención, o uno de estos artículos por el artículo 7.º, párrafo último de la ley de 30 de julio de 1963 y el artículo 7.º, párrafo 3 de la ley de 2 de agosto de 1963, que impedían el acceso a escuelas francófonas, como las que existen en Lovaina, y en los seis municipios provistos de estatuto jurídico especial en las cercanías de Bruselas, Kraainem incluido.

La sentencia distingue entre medidas de rango legal y medidas administrativas, respecto al acceso en la enseñanza francófona, de un lado en Lovaina y Haverlee, y de otro en los llamados «municipios de descongestión».

Respecto a Lovaina y Haverlee, la sentencia afirma que estos municipios pertenecen al área de habla holandesa, y que el legislador ha permitido allí el mantenimiento de la enseñanza francófona, sobre todo en atención a las exigencias que se derivan del carácter bilingüe de la Universidad de Lovaina. De aquí concluye la sentencia que la exclusión de los niños franco-parlantes que viven en el área de habla holandesa, y cuyos padres no son profesores, estudiantes o empleados de la Universidad, no representa ninguna medida discriminatoria en consideración a la legitimidad de los objetivos particulares fijados por el legislador.

Por el contrario, respecto a los seis municipios de descongestión, las circunstancias son para el Tribunal totalmente diversas. Puesto que en estos municipios puede impartirse a los niños la enseñanza preescolar y primaria en francés si ésta es la lengua habitual o materna del niño y el cabeza de familia vive en el municipio. «Estos municipios pertenecen a la "zona de aglomeración en torno a Bruselas", la capital de un Estado bilingüe que representa un centro internacional.» Además estos municipios están habitados por un número considerable de familias francófonas y aparecen por ello como una zona mixta. La sentencia pone de relieve que el artículo 7.º, párrafo 3, de la ley de 2 de agosto de 1963 no puede aplicarse indiscriminadamente a todas las familias que hablan una u otra lengua nacional, y que el requisito de residencia no ha sido implantado ni por interés de las instituciones docentes, ni por motivos técnicos ni financieros, sino sólo y exclusivamente por consideraciones relacionadas con las lenguas. De aquí concluye la sentencia que «por todo ello, el disfrute del derecho a la instrucción, tal y como lo interpreta el Tribunal, y especialmente el disfrute del Derecho al acceso en los centros escolares no está garantizado para todos sin discriminación, especialmente atendiendo a la lengua». En otras palabras, la discutida medida sobre este aspecto se manifiesta incompatible con el artículo 2, párrafo 1 del Protocolo en relación con el artículo 14 de la Convención.

Sobre la situación en los municipios de Fourons, véase la decisión DH (74)1 del Comité de ministros del Consejo de Europa de 29 de abril de 1974 en la causa de los habitantes de los municipios de Fourons contra Bélgica (núm. de registro 2209/64), así como el informe adoptado por la Comisión Europea de Derechos Humanos en este tema el 30 de marzo de 1971. Sobre el problema de la compatibilidad de la legislación de lenguas en la enseñanza con la Convención para la salvaguardia de los derechos humanos y libertades fundamentales, y sus protocolos adicionales, véase el Consejo de Estado de 11 de julio de 1969 (Pas., 1970, IV, 39), el de 7 de agosto de 1969 (ebda., 1970, IV, 47; Rev. comm., 1969, p. 266; Rec. jur. dr.-adm., 1970, p. 212, con el criterio informativo del representante del auditor general), de febrero de 1973 (Pas., 1974, IV, 109; Rev. comm., 1973, p. 128) y de 14 de noviembre de 1974 (ACEI, 1974, p. 1072; Rev. comm., 1975, p. 56).

Según la ley, la regulación del *status* del personal docente de los centros estatales o subvencionados por el Estado debe garantizar la protección de la vida privada de éste fuera de la escuela frente a las decisiones arbitrarias de los titulares del centro (96).

#### 6. *El derecho a contraer matrimonio*

59. Este Derecho Fundamental, garantizado por el artículo 12 de la Convención europea, se ha establecido a menudo contra la admisión en los contratos de trabajo para los empleados de la enseñanza privada de cláusulas que preveían la resolución del contrato desde el momento en que las relaciones personales o conyugales del interesado entraran en contradicción con las normas de la ética cristiana o contravinieran de forma persistente los preceptos de la Iglesia católica (por ejemplo, el caso de un profesor divorciado que celebra nuevo matrimonio, o de un profesor soltero que proyecta casarse con una divorciada) (97).

En virtud del artículo 36 de la Ley de 3 de julio de 1978 sobre contratos de trabajo (98), resultan de manera especial nulos todos aquellos acuerdos según los cuales la celebración de un matrimonio pueda ser causa de resolución del contrato. Esta disposición, que es válida para aquellos miembros de centros que no tengan estatuto (99), tiene caracteres imperativos y no establece diferencia entre los acuerdos mediatos e inmediatos sobre la resolución del contrato por causa de matrimonio (100).

No obstante, en los casos sujetos a ella prohíbe la resolución inmediata y sin indemnización de la relación contractual, aunque, por

---

(96) Artículo 12 bis, párrafo 1 de la ley de 29 de mayo de 1959, adicionado por el artículo 4 de la ley de 11 de junio de 1973.

(97) Véase sobre todo H. FRANCK: «Contrat d'emploi et liberté de mariage: deux arrêts récents de la Cour de Cassation», en *Journ. trib. trav.*, 1977, pp. 149 y siguientes.

(98) Sobre el Derecho anterior véase Corte de Casación de 2 de mayo de 1969, Pas., 1969, I, 781 y las conclusiones definitivas del Fiscal del Estado, Dumon, primer fiscal general por aquel entonces, en *Arresten van het Hof van Cassatie*, 1969, página 834.

(99) Sobre el concepto de estatuto en el sentido de esta disposición legislativa, véase Corte de Casación de 25 de junio de 1979 (Pas., 1979, I, 1234).

(100) Corte de Casación de 8 de diciembre de 1976 (Pas., 1977, I, 394), con las conclusiones definitivas del fiscal del Estado, Dumon, entonces primer fiscal general, de 12 de enero de 1977 (ebda., 1977, I, 520, Arr.cas., 1977, 530). Con las conclusiones definitivas del abogado general del Estado, Dumon, entonces primer abogado general, así como de 25 de junio de 1979 (ebda., 1979, I, 1234).

el contrario, no impide su resolución por el cumplimiento de plazos si ha acordado la concesión de una indemnización, especialmente en caso de que se contraiga matrimonio en contra de las normas éticas de la Iglesia.

La libertad de enseñanza, así como el artículo 17 de la Constitución, no son conculcados por una decisión judicial que anula, en aplicación del artículo 36 de la Ley de 3 de julio de 1978 sobre contratos de trabajo, un acuerdo contractual que prevea la terminación de la relación laboral inmediata y sin indemnización por causa de la celebración por un profesor de matrimonio reprobado por las reglas de la Iglesia católica, o por el hecho de que contraiga nuevo matrimonio (101).

#### IV. RECAPITULACIÓN

60. Puesto que las especulaciones sobre el futuro resultan la mayoría de las veces contradichas por la realidad, sería temerario pretender aventurar el ulterior desarrollo de los derechos fundamentales relacionados con la educación en el ordenamiento jurídico belga.

A falta de facultades proféticas, me conformaré, por tanto, con señalar los avances que hasta hoy se perfilan, así como las posibilidades que puedan resultar en el futuro.

61. En mi opinión, se destacan tres tipos de evolución:

a) Cada vez más, se tiende a un alejamiento de la interpretación de los derechos fundamentales en el ámbito de la educación, y en otros ámbitos, exclusivamente como derechos de libertad en el sentido de defensa frente al poder del Estado.

La tendencia camina hacia una interpretación de la libertad de enseñanza como garantía de la libre elección entre los diversos sistemas, sin restricciones por causa de obstáculos financieros, y de tomar en consideración el derecho a la instrucción como un derecho económico y social.

A partir de aquí se llega a la convicción de que esta libertad y este derecho no sólo protegen ya al individuo frente a la actuación del poder público, sino también frente a la de personas privadas o grupos.

---

(101) Véase Corte de Casación de 8 de diciembre de 1978 (Pas., 1977,I,394), con las conclusiones definitivas del abogado general del Estado, Dumon, entonces primer abogado general.

Por ello se reclama cada vez más la intervención del Estado en orden a obtener una seguridad permanente en el ejercicio de los mencionados derechos. Esta intervención se lleva a efecto la mayoría de las veces, si no siempre, por vía de la concesión de subvenciones.

b) Como fenómeno concomitante de este primer paso, disminuyen las diferencias entre la enseñanza oficial y la privada, puesto que la enseñanza no estatal va aumentando su dependencia de las subvenciones del Estado, cuya concesión se vincula al cumplimiento, de manera general y abstracta, de las condiciones impuestas por el legislador.

c) Por el contrario, es poco clara la ulterior evolución de la importancia de los distintos sistemas de enseñanza. Puesto que hay que distinguir entre las circunstancias en el área francófona y la de habla holandesa, me limitaré a la evolución de la enseñanza no universitaria desde 1958 a 1959. En el área francófona, donde —como se ha señalado— predomina en todos los niveles de estudio la enseñanza oficial, aumenta la proporción de la enseñanza privada en el ámbito de las escuelas primarias y secundarias, mientras que disminuye esta preferencia en el preescolar y jardín de infancia y se mantiene constante en el ámbito de la formación superior no universitaria.

En el área de habla holandesa, donde en todos los niveles la enseñanza privada es mayoritaria, desciende lentamente su proporción en el ámbito de los jardines de infancia, preescolar y escuelas primarias, a la vez que se mantiene en la enseñanza media y se incrementa en la formación superior no universitaria.

62. En la realidad política de Bélgica, la legislación sobre el desarrollo de los derechos fundamentales en el campo de la educación representa aún solamente una herramienta de las decisiones contenidas al respecto en los pactos acordados entre los partidos políticos.

Como MEYNAUD, LADRIÈRE y PERIN señalan, resulta difícil, especialmente en el ámbito escolar, atribuir a los partidos sólo una influencia dominante, y no admitir que ellos en la práctica, sobre todo si han llegado a un entendimiento, tienen simple y llanamente el poder en sus manos, o mejor dicho, «son los únicos señores» (102).

---

(102) J. MEYNAUD, J. LADRIÈRE y F. PERIN: *La décision politique en Belgique*, París, 1965, p. 368.

Sin poner en cuestión los compromisos alcanzados a través del acuerdo escolar y sus protocolos, los partidos muestran en sus programas diversas perspectivas de futuro en lo que concierne a la institución escolar.

En este punto se manifiestan dos tendencias que reflejan el tradicional abismo entre la visión socialcristiana y la laica.

La primera de estas concepciones da mayor importancia a la concreta libertad de elección de los padres. Subraya que una libertad constitucional sin los medios para hacerse guardar carece de valor, y que esta libertad no podrá ejercerse si no existe una igualdad entre los sistemas; los medios y condiciones imprescindibles para alcanzar esta libertad deben existir realmente (103).

La segunda concepción expone la idea de que debe ser meta preferente de la enseñanza dotar a todos de una actitud activa, creativa e independiente, y comunicar una conciencia responsable, un pensamiento crítico, respeto hacia los otros, y sentido de la solidaridad, así como ofrecer la posibilidad de ir desarrollando el grado de la propia instrucción e información, y completarla de forma constante.

Vistas las cosas desde esta perspectiva, es lamentable que los niños se eduquen ya desde sus primeros años en escuelas separadas que siguen diversos sistemas educativos, y se requiere la creación de escuelas pluralistas en las que se garantice la libre elección. Estas escuelas pluralistas en las que todos los alumnos serían educados en un espíritu de tolerancia y respeto mutuo, deberían ir sustituyendo progresivamente a las escuelas de los distintos sistemas educativos (104).

A una de estas dos concepciones o a un compromiso entre ambas deberían apuntar las posibilidades que ofrece el futuro en el ámbito de los derechos fundamentales relacionados con la educación.

Las perspectivas de realización de cada una de estas posibilidades dependen en gran medida de la construcción del paralelogramo de fuerzas que efectúen los partidos políticos en Bélgica.

Una discusión crítica de estos datos rebasaría con toda seguridad el marco del presente informe.

---

(103) Véase sobre todo los programas electorales del PSC y del CVP del año 1978, Dokumentation CEPESS, 1979, pp. 7 y ss., especialmente pp. 20-22 y 209 y siguientes, especialmente pp. 229-230.

(104) Véase sobre todo los programas electorales del PSC y del BSP del año 1978, Dokumentation CEPESS, 1979, pp. 51 y ss., especialmente pp. 81-82 y 245 y ss., especialmente p. 267.

