

Sentencia 1474/62

CASO RELATIVO A CIERTOS ASPECTOS DEL RÉGIMEN LINGÜÍSTICO EN BÉLGICA

Sentencia de 23 de julio de 1968.

Derecho de los padres a que los hijos sean educados en su lengua materna. Artículos 8 y 14 del Convenio; artículo 2 del primer Protocolo adicional sobre derecho a la educación.

COMENTARIO

Los demandantes recurren contra la legislación belga sobre régimen lingüístico, por entender que viola el artículo 2.º del primer Protocolo adicional, ya que, a su juicio, restringe discriminatoriamente la posibilidad de dar una enseñanza en lengua francesa a sus hijos, que residen en la zona holandesa de Bélgica. Entienden que el artículo 2º citado debe interpretarse en el sentido «positivo» de obligar al Estado a actuar para suprimir esa discriminación.

El Gobierno belga hace una interpretación «negativa» del derecho proclamado por el artículo 2.º del Protocolo, que considera que sólo «prohíbe prohibir».

La Comisión de Derechos Humanos, por mayoría, expresó su opinión de que no todos los derechos reconocidos en la Convención tienen una naturaleza «negativa»; sin embargo, la redacción del artículo 2º del Protocolo obligaría a interpretarlo en el sentido de que el Estado no está obligado a actuar positivamente para garantizar el derecho proclamado en el precepto; ello sin dejar de advertir que el derecho debe ser interpretado a la vista de las «circunstancias económicas y sociales». Por otra parte, la CEDH considera que el respeto a las creencias «religiosas y filosóficas» de los padres no se extiende a sus preferencias lingüísticas.

El Tribunal de Derechos Humanos estimó parcialmente el recurso, apreciando un carácter «positivo» en el derecho a la enseñanza garantizado por el artículo 2.º del Protocolo, es decir, una exigencia al Estado de garantizarlo efectivamente, obligación que, según el TEDH, el moderno desarrollo social y técnico hace perfectamente posible.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

CASO RELATIVO A CIERTOS ASPECTOS DEL RÉGIMEN LINGÜÍSTICO DE LA ENSEÑANZA EN BÉLGICA

(Fallo)

SENTENCIA

En el asunto «relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico de la enseñanza en Bélgica», el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, reunido en sesión plenaria en aplicación del artículo 48 del Reglamento, y compuesto de los siguientes Jueces:

Señores R. Cassin, Presidente;

A. Holmbäck;

A. Verdross;

G. Maridakis;

E. Rodenbourg;

A. Ross;

G. Balladore Pallieri;

H. Mosier;

M. Zekia;

A. Favre;

Sir Humphrey Waldock;

G. Wiarda;

A. Mast, Juez ad hoc, así como de los señores:

H. Golsong, Secretario, y

M. A. Eisen, Secretario adjunto,

pronunció el siguiente fallo sobre el fondo del asunto:

PROCEDIMIENTO

1. Por demanda fechada en 25 de julio de 1965, la Comisión Europea de Derechos del Hombre (en adelante citada como la Comisión) ha sometido al Tribunal un asunto relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico de la enseñanza en Bélgica. El origen de este asunto se encuentra en seis demandas presentadas ante la Comisión en virtud del artículo 25 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (en adelante citada como el Convenio), y dirigidas contra el Reino de Bélgica. Las citadas demandas, la más antigua del 16 de junio de 1962 y la más reciente de 28 de enero de 1964, emanaban de habitantes de Alsemberg y Beersel, Kraainem, Amberes y sus alrededores, Gante y sus alrededores, Lovaina y sus alrededores y Vilvorde.

2. El Gobierno belga, como Parte, alegó una excepción preliminar que el Tribunal rechazó por fallo de 9 de febrero de 1967, que contiene un resumen del procedimiento anterior a su pronunciamiento.

3. El 9 de febrero de 1967, el Presidente del Tribunal recogió las opiniones del Agente del Gobierno belga y las de los Delegados de la Comisión sobre el procedimiento a seguir en el fondo del asunto. Por una Orden del mismo día decidió, en virtud de los artículos 35.1 y 48.3 del Reglamento:

- que el Gobierno belga dispondría de un plazo que expiraría el 15 de septiembre de 1967, para presentar un primer memorándum;

- que la Comisión tendría la facultad de presentar un memorándum de réplica en el plazo de dos meses desde la fecha de recepción del memorándum del Gobierno;

- que el Gobierno belga dispondría de un plazo que expiraría el 15 de septiembre de 1967 para

presentar un segundo y último memorándum.

Los dos plazos concedidos al Gobierno belga fueron prorrogados hasta el 10 de mayo de 1967 (Orden de 26 de abril) y 2 de octubre de 1967 (Orden de 2 de septiembre), respectivamente.

4. El primer memorándum del Gobierno belga fue recibido por la Secretaría del Tribunal el 9 de mayo de 1967, el memorándum de la Comisión el 12 de julio de 1967 y el segundo memorándum del Gobierno el 2 de octubre de 1967.

5. El 6 de junio de 1967, el Secretario de la Comisión informó al Secretario del Tribunal de que la Comisión había encargado a su Presidente, señor M. Sorensen, que representara a aquélla en adelante ante el Tribunal en calidad de Delegado principal, habiendo sido relevado de esta función el señor S. Petré a petición propia.

6. Por carta de 22 de noviembre de 1967, el Gobierno belga hizo saber al Presidente del Tribunal que había designado como Agente al señor A. de Granges de Surgères en sustitución del señor A. Gomrée, fallecido.

7. Conforme a una Orden del Presidente del Tribunal de 7 de octubre de 1967, se abrió una audiencia pública en Estrasburgo el 25 de noviembre de 1967, continuando los días 27, 29 y 30 de noviembre.

Comparecieron ante el Tribunal:

Por la Comisión:

El señor M. Sorensen, delegado principal, asistido de la señora G. Janssen-Pevtschin y el señor W. Welter, delegados.

Por el Gobierno belga:

El señor A. de Granges de Surgères, Director general de la Administración de la Legislación del Ministerio de Justicia, agente, asistido del señor A. Bayart, abogado ante el Tribunal de Casación de Bélgica, y el señor P. Guggenheim, profesor honorario de la Universidad de Ginebra y profesor en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, consejeros.

El señor A. Vander Stichele, sustituto del Auditor General del Consejo de Estado de Bélgica, experto.

El Tribunal ha escuchado declaraciones y conclusiones:

Por la Comisión:

De los señores F. Welter y M. Sorensen.

Por el Gobierno belga:

Del letrado A. Bayart y los señores P. Guggenheim y A. de Granges de Surgères.

Asimismo, el Tribunal hizo a los comparecientes ciertas preguntas a las que respondieron verbalmente los días 29 y 30 de noviembre.

El 30 de noviembre el Presidente declaró cerrados los debates.

8. El Tribunal deliberó en privado los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1967.

El día 1 de diciembre encargó al Secretario (quien cumplió esta misión el 5 de diciembre) que solicitara del Gobierno belga y la Comisión informaciones complementarias relativas, de una parte, a los exámenes realizados ante el Jurado Central, y de otra parte, a la situación de los establecimientos no subvencionados que dispensan enseñanza en lengua francesa en la región de lengua neerlandesa.

La respuesta del Gobierno belga y la de la Comisión llegaron a la Secretaría el 10 de enero de 1968. El Gobierno completó la suya en marzo de 1968.

9. Tras haber deliberado de nuevo, el Tribunal pronunció el presente fallo.

HECHOS

1. La demanda de la Comisión tiene por objeto someter el asunto al Tribunal para que éste pueda decidir si ciertas disposiciones de la legislación lingüística belga en materia de enseñanza responden o no a las exigencias de los artículos 8 y 11 del Convenio, y al artículo 2 del Protocolo adicional de 20 de marzo de 1952 (en adelante citado como Protocolo adicional).

2. Los demandantes, padres y madres de familia de nacionalidad belga, recurrieron a la Comisión en nombre propio y de sus hijos menores cuyo número sobrepasa los ochocientos. Subrayando que son francófonos o que se expresan más frecuentemente en francés, desean que sus hijos sean instruidos en esta lengua.

Alsemberg, Beersel, Amberes, Gante, Lovaina y Vilvorde, donde viven los firmantes de cinco de las seis demandas (número 1474/62, 1961/62, 1769/63, 1994/63 y 2126/64) pertenecen a la región considerada por la Ley como «de lengua neerlandesa», en tanto que Kraainem (demanda número 1677/62) forma parte desde 1963 de «una circunscripción administrativa separada» dotada de un «estatuto propio». La población de estos diversos municipios comprende una proporción variable, y a veces considerable, de francófonos.

3. Aunque se diferencian entre sí en una serie de puntos, las seis demandas se parecen en muchos aspectos. Bastará por el momento constatar que en sustancia reprochan al Estado belga:

- no haber organizado ninguna enseñanza en lengua francesa en los municipios donde residen los demandantes o, en el caso de Kraainem, haber organizado una enseñanza que juzgan insuficiente;

- privar de subvenciones a los establecimientos que, en los citados municipios, no cumplían las disposiciones lingüísticas de la legislación escolar;

- negarse a homologar los certificados de estudios expedidos por tales establecimientos;

- no permitir el acceso de los hijos de los demandantes a las clases francesas existentes en ciertos lugares;

- haber obligado así a los demandantes, bien a inscribir a sus hijos en una escuela local,

solución que estiman contraria a sus aspiraciones, bien a enviarlos a hacer sus estudios en el «distrito de Bruselas capital», donde la lengua de la enseñanza es el neerlandés o el francés, según la lengua materna o usual del niño, o en la «región de lengua francesa» (Valonia). Tal «emigración escolar» podría llevar aparejados graves riesgos e inconvenientes.

4. Las demandas, en cuanto han sido declaradas admitidas por la Comisión, denuncian la violación de los artículos 8 y 14 del Convenio y del artículo 2 del Protocolo adicional. Esta violación resultaría de la aplicación a los demandantes y a sus hijos de las diversas disposiciones de la Ley de 14 de julio de 1932 «relativa al régimen lingüístico de la enseñanza primaria y media»; de la Ley de 14 de julio de 1932, «sobre la concesión de grados académicos»; de las Leyes de 27 de julio de 1955 y 29 de mayo de 1959; de la Ley de 30 de julio de 1963, «relativa al régimen lingüístico de la enseñanza»; de la Ley de 2 de agosto de 1963, «sobre el empleo de lenguas en materia administrativa», etc. Las Leyes de 14 y 15 de julio fueron derogadas por la de 30 de julio de 1963, pero estaban en vigor en la época en que los demandantes de Alseberg, Beersel, Kraainem, Amberes y Gante recurrieron a la Comisión, y estos demandantes siguen impugnando estas Leyes, sin perjuicio de oponerse también a la legislación actual.

5. Resumiendo la opinión expresada en su informe de 24 de junio de 1965 (en adelante citado como el informe), la Comisión, en el párrafo 7 de su memorándum de 17 de diciembre de 1965, recordó que estima:

«- por nueve votos contra tres, que la legislación litigiosa no infringe la primera frase del artículo 2 del Protocolo adicional, considerada aisladamente;

- por unanimidad, que la citada legislación respeta la segunda frase de este artículo, considerada aisladamente o en combinación con el artículo 14 del Convenio;

- por diez votos contra dos, que la citada legislación tampoco es incompatible, en el caso de los demandantes, con el artículo 8 del Convenio, considerada aisladamente o en combinación con el artículo 14;

- por nueve votos contra tres, que el régimen general de la enseñanza en las zonas legalmente unilingües no viola la primera frase del artículo del Protocolo adicional, combinada con el artículo 14 del Convenio;

- por once votos contra uno, que lo mismo ocurre con el «estatuto propio» que el artículo 7 de la Ley de 2 de agosto de 1963 atribuye a seis municipios bilingües de la periferia de Bruselas, incluido Kraainem;

- por siete votos contra cinco, que las Leyes de 1963 son incompatibles con la primera frase del artículo 2 del Protocolo adicional, combinada con el artículo 14 del Convenio, en la medida en que tienen por efecto la retirada total de las subvenciones a las escuelas provinciales, municipales o privadas que proporcionen una enseñanza completa o parcial en otra lengua, como clases no subvencionadas junto a la enseñanza dada en la lengua que prescriben las Leyes lingüísticas;

- por unanimidad, que las condiciones a las que obedece la inscripción para los niños cuyos padres residan fuera del distrito de Bruselas capital, en las escuelas de este distrito (artículo 17 de la Ley de 30 de julio de 1963) no infringen, en el caso de los demandantes, la primera frase del artículo 2 del Protocolo adicional, combinada con el artículo 14 del Convenio;

- que las Leyes de 1963 no responden a las exigencias de la primera frase del artículo 2 del

Protocolo adicional, combinada con el artículo 14 del Convenio, en cuanto que impiden que ciertos niños, sobre la única base de la residencia de sus padres, accedan a las escuelas de lengua francesa existentes en Lovaina (ocho votos contra cuatro) y en los seis municipios de la periferia de Bruselas, antes mencionados (siete votos contra cinco);

- por ocho votos contra cuatro, que la legislación impugnada por las demandas no satisface tampoco estas exigencias en cuanto que implica, desde 1932, la negativa a la homologación de los certificados de estudios secundarios no conformes a las prescripciones lingüísticas.»

6. En el curso del procedimiento escrito fueron formuladas sobre el fondo del asunto las conclusiones siguientes:

- por el Gobierno belga, en su memorándum de 9 de mayo de 1967:

«El Gobierno belga propone las conclusiones siguientes:

1. La legislación belga impugnada en las demandas no es incompatible con el artículo 2 del Protocolo adicional, ni con el artículo 8 del Convenio de Derechos Humanos, si se consideran estas disposiciones aisladamente.

2. Tampoco contradice la primera y segunda frases del artículo 2 del Protocolo adicional ni el artículo 8 del Convenio, incluso combinadas con el artículo 14 del Convenio.

3. Ni las Leyes de 1963 ni las de 1962 son incompatibles con el artículo 2, primera frase, del Protocolo adicional, combinado con el artículo 14 del Convenio, en cuanto que impiden la creación o la subvención por el Estado de escuelas que no sean conformes con la legislación lingüística.

4. Las Leyes de 1963 no son contrarias al artículo 2, primera frase, del Protocolo adicional combinado con el artículo 14 del Convenio, en cuanto que tienen como efecto la retirada total de las subvenciones a los establecimientos que tienen secciones en que la enseñanza es dada en la lengua regional, pero que han organizado asimismo una enseñanza paralela impartida total o parcialmente en otra lengua.

5. El régimen instaurado por la Ley de 2 de agosto de 1963 para los municipios de la periferia de Bruselas, incluido el municipio de Kraainem, no es incompatible con el artículo 2, primera frase, del Protocolo adicional combinado con el artículo 14 del Convenio.

6. Las condiciones de residencias previstas para el acceso a las escuelas de lengua francesa existentes en Lovaina y en los municipios de la periferia de Bruselas, entre ellos Kraainem, tal como se establecen por las Leyes de 1963, son compatibles con el artículo 2, primera frase, del Protocolo adicional combinado con el artículo 14 del Convenio.

7. Las disposiciones de las Leyes de 1932 y las de 1963 son compatibles con el artículo 2, primera frase, del Protocolo adicional combinado con el artículo 14 del Convenio, en cuanto que tienen como efecto la negativa a la homologación de certificados de estudios secundarios por el único motivo de que estos estudios no han sido hechos conforme a las prescripciones de la legislación lingüística.

El Gobierno belga se reserva el derecho de completar o modificar estas conclusiones en el curso del procedimiento.»

- por la Comisión en su memorándum de 12 de julio de 1967 y, en términos casi idénticos, en

el de 17 de diciembre de 1965, anterior al fallo de 9 de febrero de 1967:

«Como lo ha recordado en su memorándum de 17 de diciembre de 1965, la Comisión actúa en nombre del interés general y no estrictamente en calidad de parte demandante respecto de la Alta Parte Contratante contra la que se dirigen las demandas sometidas a su apreciación. La Comisión mantiene, pues, la forma interrogativa formulada en sus conclusiones e invita al Tribunal a decidir si la legislación que denuncian los demandantes responde o no a las exigencias:

- a) de la primera frase del artículo 2 del Protocolo adicional, considerada aisladamente;
- b) de la segunda frase de este artículo, considerado aisladamente;
- c) del artículo 8 del Convenio, considerado aisladamente;
- d) de la primera frase del artículo 2 del Protocolo adicional, combinada con el artículo 14 del Convenio;
- e) de la segunda frase del artículo 2 del Protocolo adicional, combinada con el artículo 14 del Convenio;
- f) del artículo 8 del Convenio, combinado con el artículo 14.

En particular, ruega al Tribunal que se pronuncie sobre la existencia o ausencia de violación de estos artículos, o de alguno de ellos, en el caso de los demandantes, especialmente:

- a) por cuanto las Leyes de 1932 se oponían y las Leyes de 1963 se oponen:

- a la creación o
- a la subvención

por el Estado de escuelas que no cumplan las prescripciones generales de orden lingüístico;

- b) en la medida que las Leyes de 1963 tienen por efecto la retirada total de las subvenciones a las escuelas provinciales, municipales o privadas que proporcionen, como clases no subvencionadas y junto a la enseñanza dada en la lengua que prevén las Leyes lingüísticas, una enseñanza completa o parcial en otra lengua;

- c) en cuanto al estatuto propio que el artículo 7.3 de la Ley de 2 de agosto de 1963 atribuye a seis municipios de la periferia de Bruselas, incluido Kraainem;

- d) en cuanto a las condiciones a que obedece la inscripción, para los niños cuyos padres residen fuera del distrito de Bruselas capital, en las escuelas de este distrito (art. 17 de la Ley de 30 de julio de 1963);

- e) en cuanto que el artículo 7, último párrafo, de la Ley de 30 de julio de 1963 y el artículo 7.3, de la Ley de 2 de agosto de 1963 impiden que ciertos niños, sobre la única base de la residencia de sus padres, accedan a las escuelas de lengua francesa existentes en Lovaina y en los seis municipios mencionados en c);

- f) por cuanto las Leyes de 1932 implicaban y las Leyes de 1963 implican la negativa absoluta a la homologación de los certificados de estudios secundarios no conformes con las

prescripciones lingüísticas en materia de enseñanza.

Por los motivos expuestos al final de su informe (...) la Comisión continúa absteniéndose por el momento de formular conclusiones sobre las demandas de daños y perjuicios presentadas por los demandantes de Alseberg y Beersel, Kraainem y Lovaina.

- por el Gobierno belga, en su memorándum de 2 de octubre de 1967:

«Subsidiariamente, en el caso de que el Tribunal estimara que debía adoptar el punto de vista de la Comisión, el Estado belga hace valer móviles legítimos como justificación de la legislación impugnada.

El Gobierno belga mantiene no obstante como principales las conclusiones emitidas en su primer memorándum sobre el fondo y se reserva sus conclusiones finales.

Desea constatar:

- desde ahora que las distinciones que denuncian los demandantes no afectan a los derechos garantizados por el artículo 8 del Convenio, por no estar definidos en este artículo los derechos de los padres y los hijos en materia de enseñanza, sino en el artículo 2 del Protocolo adicional;

- que estas distinciones no afectan al derecho negativo y la libertad garantizadas por el artículo 2 del Protocolo adicional, sino que se refieren a prestaciones positivas y favores que el Estado puede, indudablemente, conceder para facilitar el ejercicio de ese derecho y libertad, pero respecto de los cuales las Altas Partes Contratantes declararon expresamente que no suscribían ninguna obligación;

- que estas distinciones no afectan a los demandantes en el simple deseo de instruir a sus hijos, sino en su deseo de darles una instrucción conforme a sus preferencias lingüísticas, y que estas preferencias lingüísticas, que pueden tenerse en materia educativa, han sido excluidas expresamente por las Altas Partes Contratantes, del catálogo de derechos y libertades garantizadas que proporcionen, por el Convenio Europeo de Derechos Humanos:

- que la regla de no discriminación, enunciada por el artículo 14 del Convenio, no podría aplicarse a las distinciones que denuncian los demandantes, por no aplicarse esta regla sino a los derechos y libertades garantizados por el Convenio;

- que las denuncias de los demandantes carecen de fundamento.»

7. En el curso del procedimiento oral fueron presentadas las conclusiones siguientes:

- por la Comisión, el 25 de noviembre de 1967:

«La Comisión mantiene las conclusiones que sometió al Tribunal al final de su memorándum sobre el fondo del asunto, reservándose no obstante el derecho de modificarlas o completarlas según el desarrollo de los ulteriores debates.»

- por el Gobierno belga, el 27 de noviembre de 1967:

«Tengo el honor de leer al Tribunal las conclusiones que adopta el Gobierno belga en el estado actual del procedimiento, reservándose el derecho de adoptar, en su caso, los complementos o modificaciones necesarios en el curso de aquél.

Conclusiones principales

Quiera el Tribunal

Constatar que las medidas que denuncian los demandantes no afectan a éstos en sus derechos y libertades tal como son reconocidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y su Protocolo adicional, ya se trate de las disposiciones por ellos invocadas aisladamente o combinadas entre sí, y, respondiendo más detalladamente a las cuestiones sometidas por la Comisión:

Afirmar que la legislación belga no es incompatible con:

- a) La primera frase del artículo 2 del Protocolo adicional, considerada aisladamente;
- b) la segunda frase de este artículo, considerada aisladamente;
- c) el artículo 8 del Convenio, considerado aisladamente;
- d) la primera frase del artículo 2 del Protocolo adicional, combinada con el artículo 14 del Convenio;
- e) la segunda frase del artículo 2 del Protocolo adicional, combinada con el artículo 14 del Convenio;
- f) el artículo 8 del Convenio, combinado con el artículo 14.

En particular, el Gobierno belga ruega al Tribunal que se pronuncie en favor de la ausencia de violación de estos artículos o de algunos de los demandantes, y especialmente:

- a) por cuanto las Leyes de 1932 se oponían y las leyes de 1963 se oponen a la creación o a la subvención por el Estado de escuelas que no cumplan las prescripciones generales de orden lingüístico;
- b) en la medida que las Leyes de 1963 tienen por efecto la retirada total de las subvenciones a las escuelas provinciales, municipales o privadas que proporcionen, como clases no subvencionadas y junto a la enseñanza dada en la lengua que prevén las Leyes lingüísticas, una enseñanza completa o parcial en otra lengua;
- c) en cuanto al estatuto propio que el artículo 7.3 de la Ley de 2 de agosto de 1963 atribuye a seis municipios de la periferia de Bruselas incluido Kraainem;
- d) en cuanto a las condiciones a que obedece la inscripción, para los niños cuyos padres residen fuera del distrito de Bruselas capital, en las escuelas de este distrito (art. 17 de la Ley de 30 de julio de 1963);
- e) en cuanto que el artículo 7, último párrafo, de la Ley de 30 de julio de 1963 y el artículo 7, párrafos 1 y 3, de la Ley de 2 de agosto de 1963 impiden que ciertos niños, sobre la única base de la residencia de sus padres, accedan a las escuelas de lengua francesa existentes en Lovaina y en los seis municipios mencionados en c);
- f) por cuanto las Leyes de 1932 implicaban y las Leyes de 1963 implican la negativa absoluta a la homologación de los certificados de estudios secundarios no conformes con las prescripciones lingüísticas en materia de enseñanza.

Conclusión subsidiaria:

Si el Tribunal admite la opinión expresada por la Comisión, según la cual la primera frase del artículo 2 del Protocolo adicional, combinado con el artículo 14 del Convenio, consagra la obligación de no discriminar:

Quiera el Tribunal:

Afirmar que la legislación belga impugnada es conforme con esta exigencia, por no contener esta legislación ninguna discriminación ilícita o arbitraria en perjuicio de los demandantes en el sentido del artículo 14 del Convenio.

Quiera el Tribunal:

Afirmar que las denuncias de los demandantes carecen de fundamento.»

- por la Comisión, el 29 de noviembre de 1967:

«No queda sino confirmar las conclusiones que la Comisión ha formulado en su memorándum de 11 de julio de 1967.»

- por el Gobierno belga, el 30 de noviembre de 1967:

«Las conclusiones que tuvimos el honor de entregar al Tribunal (el 27 de noviembre de 1967) pueden ser consideradas como conclusiones finales.»

8. El régimen lingüístico de la enseñanza ha evolucionado mucho en Bélgica desde la fundación del Reino (1830), en el marco más amplio de la evolución de los «problemas lingüísticos belgas, sobre los cuales la Comisión y el Gobierno belga han proporcionado explicaciones detalladas (cf. en particular el párrafo 344 del informe y el Acta de la audiencia de la mañana del 27 de noviembre de 1967). Antes de examinar y decidir sobre las seis cuestiones enumeradas en las conclusiones respectivas de los comparecientes, el Tribunal cree útil dar un breve resumen de las principales Leyes lingüísticas que se han sucedido en Bélgica desde 1914 a nuestros días en el campo de la enseñanza.

9. El artículo 17 de la Constitución belga de 7 de febrero de 1831 establece:

«La enseñanza es libre; toda medida preventiva queda prohibida; la represión de los delitos será regulada por Ley exclusivamente. La instrucción pública a cargo del Estado será igualmente regulada por la Ley.»

«El empleo de las lenguas usuales en Bélgica es facultativo; sólo puede ser regulado por la Ley y ello exclusivamente para los actos de la autoridad pública y los asuntos judiciales.»

Estos dos artículos no han sido nunca modificados.

10. Las primeras leyes lingüísticas belgas no hacían referencia a la enseñanza, sino al procedimiento penal (Leyes de 1870 y de 1908), así como al voto y la promulgación de las Leyes (Ley de 1898). Hasta 1932, los padres gozaban en Bélgica de una libertad bastante amplia por lo que se refiere a la lengua de la enseñanza. Una Ley de 19 de mayo de 1914 hizo obligatoria la instrucción primaria. Según su artículo 15, la lengua materna o usual de los niños determinada por declaración de los cabezas de familia era la lengua de instrucción en los

diversos grados de enseñanza en todo el territorio; si el director de la escuela estimaba que el niño no era apto para seguir provechosamente los cursos en la lengua designada por el cabeza de familia, éste disponía de un recurso ante la inspección. Gracias a una aplicación amplia de este texto, algunos padres de expresión flamenca hacían instruir a sus hijos en francés. En algunas localidades de Flandes existen escuelas primarias francesas tanto públicas como privadas además de la escuela primaria flamenca; en cuanto a la enseñanza secundaria, ésta era dispensada a veces en francés, a veces mitad en francés y mitad en flamenco (párrafos 138 y 345 del Informe).

11. Este sistema fue profundamente modificado por la Ley de 14 de julio de 1932, «relativa al régimen lingüístico primario y medio».

El Proyecto preparado por el Gobierno de la época introducía el concepto de territorialidad, pero reservaba cierta libertad de elección a las familias minoritarias de cada región; la exposición de motivos subrayaba que la lengua materna merecía el mismo respeto que las convecciones religiosas y filosóficas.

En el curso del debate parlamentario, muchos Diputados y Senadores, en particular representantes valones, mostraron, sin embargo, una neta preferencia por una solución más «territorialista». El Proyecto enmendado en este sentido fue aprobado en la Cámara de representantes por 81 votos contra 12, con 63 abstenciones, y en el Senado por 82 votos contra 25, con 13 abstenciones.

El principio de territorialidad fue igualmente establecido en la Ley de 28 de junio de 1932 «sobre el empleo de las lenguas en materia administrativa» y en la Ley de 15 de junio de 1935 «sobre el empleo de lenguas en materia judicial».

12. La Ley de 14 de julio de 1932 era aplicable a «los jardines de infancia y las escuelas primarias municipales existentes o que pudieran fundarse», «los establecimientos regulados por la Ley orgánica de enseñanza media» (escuelas secundarias medias y superiores) y «las clases primarias (secciones preparatorias) adjuntas a las escuelas medias» (arts. 1, 8, 14 y 18).

La mencionada Ley establecía una distinción entre las regiones consideradas como unilingües y las zonas reconocidas bilingües. En las primeras, es decir, «la región flamenca», «la región valona» y «los municipios de expresión alemana», la lengua de enseñanza era en principio la de la región (arts. 1, 8 y 14), siendo obligatorio el estudio de una segunda lengua (nacional o no) sólo en el nivel secundario (artículos 3, 10, 11 y 16). Esta regla, sin embargo, era mitigada en una cierta extensión. Así los artículos 3, 4, 15 y 17 disponían que los niños cuya lengua materna o usual no era la lengua de la región tenían derecho a recibir la enseñanza primaria en su lengua materna. Las autoridades competentes eran, sin embargo, jueces de la «realidad de esta necesidad» y de «la oportunidad de darle satisfacción» creando clases de «transmutación»; los alumnos inscritos en estas clases debían aprender la lengua de la región a partir del segundo grado de estudios primarios (tercer año), de manera que pudieran, seguir provechosamente en esta lengua las clases de cuarto grado, de enseñanza técnica o de enseñanza media, según los casos. Además el artículo 9 preveía que las «secciones lingüísticas especiales» de las escuelas secundarias elementales y superiores subsistirían mientras la asistencia de alumnos suficientes pertenecientes a tres categorías bien delimitadas justificaran su mantenimiento. En el área urbana de Bruselas y de los municipios bilingües de la frontera lingüística, la lengua de enseñanza era la lengua materna o usual de los niños; la enseñanza de la segunda lengua nacional era obligatoria (arts. 5 , 6 , 12 , 13 , 18 , 19 y 22). La Ley de 28 de junio de 1932 sobre el empleo de las lenguas en materia administrativa, al que remitía el artículo 21 de la Ley de 14 de julio de 1932 , definía el área urbana de Bruselas en su artículo

2, párrafo 5.

Los cabezas de familia eran llamados a indicar la lengua materna o usual de los niños en la medida en que determinaba el régimen aplicable, pero la exactitud de su declaración podía ser verificada (artículos 7 y 20 de la Ley de 14 de julio de 1932).

La Ley de 14 de julio de 1932 (art. 28), completada por el artículo 13 de una Ley de 27 de julio de 1955 y por el artículo 24 de una Ley de 29 de mayo de 1959 («pacto escolar»), establecía una sanción para el no respeto de sus disposiciones: la negativa o retirada, según los casos, de las subvenciones escolares. Una segunda sección fue introducida por la Ley de 15 de julio de 1932 sobre la concesión de grados académicos (cf. infra). En efecto, el Estado rechaza «homologar» los certificados de estudios expedidos por establecimientos que no cumplan enteramente las Leyes lingüísticas. Sin embargo, los alumnos cuyo certificado de estudios no era homologado tenían la posibilidad de obtener un diploma legal realizando un examen ante un Tribunal denominado «Tribunal Central».

13. El artículo 22 de la Ley de 14 de julio de 1932 preveía que «en todo municipio en que el censo decenal» establezca «la presencia de una población de más del veinte por ciento que habla habitualmente una lengua distinta a la lengua regional, la enseñanza de esta segunda lengua» podría, «si los municipios o las Direcciones de las escuelas existentes o a existir» lo decidían «así, empezar desde el segundo grado». Por su parte la Ley de 28 de junio de 1932 sobre el empleo de lenguas en materia administrativa contenía un artículo 3, párrafo 1 , del tenor siguiente:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2, para los municipios del área de Bruselas, los municipios en los que la mayoría de los habitantes habla más frecuentemente, de acuerdo con el último censo decenal, una lengua diferente de la de los grupos lingüísticos en que lo sitúa el artículo 1.º, adoptarán para sus servicios interiores y de correspondencia la lengua de esta mayoría.»

Desde 1846, en efecto, un censo general de la población tenía lugar periódicamente en Bélgica (Real Decreto de 30 de junio de 1846, Ley de 2 de junio de 1856, Real Decreto de 5 de julio de 1866, Ley de 25 de mayo de 1880); por una Orden Ministerial de 18 de noviembre de 1880, su finalidad era constatar no solamente el número, el sexo y la edad de los habitantes del Reino, sino también su lengua.

El último censo «lingüístico» de la población se remonta a 1947. Al mismo tiempo que reveló la presencia, en las provincias flamencas, de un cierto porcentaje de francófonos (párrafo 349 del Informe), mostró que los belgas de expresión flamenca aumentaban, pero que muchos belgas de expresión francesa se habían instalado en región flamenca, en particular en los alrededores de Bruselas. Este doble fenómeno, que parece haberse confirmado desde entonces, provocó vivas reacciones: los valones acusaron a los flamencos de «imperialismo demográfico», mientras que los flamencos reprocharon a los valones su «imperialismo geográfico» (Acta de la audiencia, mañana del 27 de noviembre de 1967).

El resultado del censo de 1947 no fue publicado hasta 1954; una Ley de 2 de julio de 1954 atenuó las consecuencias que hubieran debido resultar de las Leyes de 28 de junio y 14 de julio de 1932.

Un nuevo censo de la población se desarrolló a fines de 1961, pero sin comportar ninguna cuestión sobre empleo de las lenguas (art. 3 de la Ley de 24 de julio de 1961 y Real Decreto de 3 de noviembre de 1961).

Más recientemente, una Ley de 8 de noviembre de 1962 ha modificado los límites de provincias, distritos y municipios, así como varias disposiciones de las Leyes de 28 de junio y 14 de julio de 1932. Va dirigida a fijar definitivamente la línea de la frontera lingüística: en adelante los cambios que puedan tener lugar en cuanto a la lengua hablada por la población, cualquiera que sea su extensión, quedará sin efecto sobre el régimen lingüístico de los diferentes municipios.

14. Las Leyes de 14 y 15 de julio de 1932 fueron derogadas por la Ley de 30 de julio de 1963 «relativa al régimen lingüístico de la enseñanza».

Por su parte, las Leyes de 28 de junio de 1932 sobre el empleo de las lenguas en materia administrativa y de 15 de junio de 1935 sobre el empleo de las lenguas en materia judicial fueron reemplazadas, la primera por una Ley de 2 de agosto de 1963 y la segunda por una Ley de 9 de agosto de 1963.

Adoptada por fuertes mayorías tanto en la Cámara de Representantes (157 votos contra 33) como por el Senado (120 votos contra 17, con siete abstenciones) la Ley de 30 de julio de 1963 consagra los mismos principios que la de 14 de julio de 1932, de la que se distingue en una serie de puntos, a veces importantes.

Por su artículo 1.º, la nueva Ley se aplica a los establecimientos oficiales o a los establecimientos libres subvencionados o reconocidos por el Estado en todos los niveles de enseñanza a excepción de la enseñanza universitaria, la que por otra parte no está implicada en el presente asunto. Sin embargo, esta Ley remite, por lo que se refiere a los seis municipios de la periferia de Bruselas, al artículo 7 de la Ley de 28 de agosto de 1963 sobre el empleo de lenguas en materia administrativa. Se refiere igualmente (art. 2) a la citada Ley para la definición de las regiones lingüísticas. Su artículo 3 completa la lista de estas regiones anunciando que los 25 municipios de la frontera lingüística, «municipios de la región de lengua alemana», «municipios de Malmedy» y otros «nueve más del Este del país» están dotados de un régimen especial para la protección de sus minorías. Los límites de estas diversas regiones son fijados definitivamente.

El artículo 4 de la Ley de 30 de julio de 1963 se refiere a las regiones unilingües. Establece que la lengua de enseñanza es el neerlandés en la región de lengua neerlandesa, el francés en la región de lengua francesa y el alemán en la región de lengua alemana, previéndose, no obstante, atenuaciones para esta última región (art. 8). En estas regiones el estudio de la segunda lengua es facultativo en el nivel de enseñanza primaria (art. 9); la Ley de 30 de julio de 1963 no lo regula expresamente para los estudios secundarios (párrafos 176, 211 y 367 d) del Informe).

Los 19 municipios del distrito de Bruselas capital (artículos 5 y 21) tienen un régimen bilingüe fundado sobre el criterio de la lengua materna o usual del niño; el estudio de la segunda lengua nacional es obligatorio en el nivel primario y facultativo en el nivel secundario (arts. 10 y 11).

Seis municipios de la periferia de Bruselas, entre ellos Kraainem, están «dotados de un Estatuto propio» (art. 7, párrafo 3 de la Ley de 2 de agosto de 1963). La enseñanza se dispensa normalmente en neerlandés. Sin embargo, la enseñanza preescolar y primaria -no la secundaria- pueden ser dadas en francés a los niños cuya lengua materna o usual sea ésta, a condición de que el cabeza de familia habite en uno de estos municipios. Los municipios deben organizar esta enseñanza si 16 cabezas de familia residentes en su territorio lo solicitan. En las escuelas neerlandesas de los municipios en cuestión, el estudio del francés es facultativo, en tanto que el del neerlandés es obligatorio en las escuelas francesas.

La Ley de 30 de julio de 1963 establece finalmente varios regímenes especiales. El único de entre ellos que interesa analizar aquí es el de Lovaina (cf. infra); para los restantes, bastará con remitir a los artículos 3 , 6 , 7 , 10 y 20 de la Ley y a los párrafos pertinentes del Informe de la Comisión (municipios «dotados de un régimen especial para la protección de sus minorías»; «hijos de militares de servicio en Ostende, Bourg-Léopold y Arlon»; niños que abandonen el municipio en que residen por motivos de salud o porque sus padres no tienen residencia fija; escuelas europeas).

El capítulo V de la Ley de 30 de julio de 1963 organiza un «control lingüístico». En las regiones unilingües, los niños tienen acceso sin ningún control a las escuelas que impartan su enseñanza en la lengua de la región, pero no ocurre lo mismo cuando «la lengua materna o usual del niño determina el régimen lingüístico» aplicable (Bruselas capital, clases francesas de Lovaina y de los seis municipios de la periferia de Bruselas, etc.). En este último caso, el director de la escuela no puede impedir a un niño que no tenga un régimen determinado, sino cuando exhiba alguno de los documentos siguientes: «un certificado del director de la escuela que el alumno acaba de dejar acreditando que ha hecho sus estudios anteriores en la lengua de esta región», «declaración lingüística del cabeza de familia visada por la inspección lingüística, en todos los casos en que ésta no pone en duda la exactitud de esta declaración», «decisión de la Comisión o del Tribunal mencionados en el artículo 18 » (artículo 17, 2.º párrafo; cf. igualmente los párrafos 3 , 4 y 5 y el Real Decreto de 30 de noviembre de 1966 , que establece el modelo del certificado y de las declaraciones lingüísticas).

La inspección lingüística corresponde a dos inspectores «pertenecientes cada uno a una lista lingüística», cuyos eventuales desacuerdos se someten a una Comisión nombrada por el Rey; el cabeza de familia puede apelar las decisiones de los inspectores o de la Comisión ante un Tribunal nombrado asimismo por el Rey (art. 18 y Real Decreto de 30 de noviembre de 1966 sobre el Estatuto y funcionamiento de la inspección lingüística), sin perjuicio de un recurso ulterior ante el Consejo de Estado (párrafo 210 del Informe). Para el distrito de Bruselas capital y de los seis municipios de la periferia, la Ley de 2 de agosto de 1963 (arts. 6 y 7, párrafos 1 y 5), creó un órgano suplementario de control: «el Comisario del Gobierno, Subdelegado de la Provincia de Brabante».

El respeto de las disposiciones de la Ley de 30 de julio de 1963 se ve garantizado por varias sanciones. Según el párrafo 6 del artículo 17 , «toda inscripción falsa o inexacta de un alumno» por el director de una escuela puede implicar penas disciplinarias» -en las escuelas oficiales- o, para las escuelas provinciales, municipales o privadas, «la privación de subvenciones durante un período que no excederá de seis meses por infracción». De una forma más general, resulta del artículo 1.º que los establecimientos privados no pueden recibir subvenciones del Estado si no cumplen el régimen lingüístico de la enseñanza; por otra parte, la Ley de 30 de julio de 1963 no deroga ni el artículo 13 de la Ley de 27 de julio de 1955 ni el artículo 24 de la Ley de 29 de mayo de 1959 . Además, la legislación de 1963 tiene por objeto la retirada total de las subvenciones a las escuelas provinciales, comarcales o privadas que proporcionaran, como clases no subvencionadas y junto a la enseñanza dada en la lengua que prevean las Leyes lingüísticas, una enseñanza total o parcial en otra lengua (arts. 1 y 4 de la Ley de 30 de julio de 1963 ; Ordenes Ministeriales de 9 y 29 de agosto de 1963, etcétera).

Una sanción más resulta del artículo 9 de la Ley de 30 de julio de 1963 : «Sólo son homologables los certificados de estudios hechos conforme a (esta) Ley en los establecimientos descritos en el artículo 1.º y en los restantes establecimientos libres.» El párrafo 2.º del mismo artículo establece una excepción a este principio, que no parece, sin embargo, deber tenerse en cuenta en el presente asunto. Las Leyes de 1963, al igual que la de 1932, dejan intacta la posibilidad de remediar la negativa de homologación mediante un examen ante un Tribunal Central.

15. Los artículos 17 y 23 citados de la Constitución belga no han sido revisados y sigue en vigor. Por tanto, los niños de la región de lengua neerlandesa, comprendidos los de expresión flamenca, pueden recibir en su región una enseñanza en francés - o en una lengua cualquiera - por sus padres, por un preceptor o por una escuela privada no subvencionada. El cabeza de familia que haga uso de esta facultad no incurre en ninguna pena y cumple válidamente su obligación escolar (cf., por ejemplo, el artículo 1 .º de las Leyes coordinadas de 20 de agosto de 1957 sobre la enseñanza primaria), siempre que tal enseñanza responda a las condiciones científicas y técnicas fijadas por la Ley. Lo mismo ocurre, mutatis mutandis, en el conjunto del territorio del Reino. En este respecto, las Leyes de 1932 y 1963 no han modificado la situación anterior.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Además de las seis cuestiones específicas enumeradas en las conclusiones respectivas de la Comisión y del Gobierno belga, este asunto plantea problemas de carácter más general relativos al sentido y el alcance del artículo 2 del Protocolo adicional y de los artículos 8 y 14 del Convenio. El Tribunal se pronunciará sobre estos problemas antes de resolver las citadas cuestiones, pues la respuesta que estas últimas solicitan depende hasta cierto punto de la solución dada a los primeros.

I. SOBRE EL SENTIDO Y EL ALCANCE DEL ARTÍCULO 2.º DEL PROTOCOLO Y DE LOS ARTÍCULOS 8 Y 14 DEL CONVENIO

A. Resumen de los argumentos presentados por los demandantes ante la Comisión o por intermedio de la misma y de los presentados ante el Tribunal por el Gobierno belga y por la Comisión

1. Según la primera frase del artículo 2 del Protocolo, «a nadie» puede «negarse al derecho de instrucción».

Ante la Comisión, los demandantes han sostenido que el artículo 2 del Protocolo crea «obligaciones de hacer». Han invocado, a este respecto, el espíritu y la letra del Convenio, así como las reservas y declaraciones de varios Estados firmantes. También han basado sus argumentos en el citado artículo 17 y en el artículo 23 de la Constitución belga y en su artículo 6.º que proclama la igualdad de todos los belgas ante la Ley. De otra parte, han subrayado que la enseñanza en Bélgica es a la vez obligatoria hasta la edad de catorce años (Ley de 19 de mayo de 1914) y gratuita en los niveles preescolar, primario y secundario en las escuelas oficiales y subvencionadas (Ley de 29 de mayo de 1959). Por tanto, un Estado moderno como Bélgica no puede pretender «que no tiene la obligación de tomar medidas que aseguren en este campo la libre ejecución de los derechos» consagrados especialmente en su Constitución y en el Convenio. Ciertamente, el artículo 2 del Protocolo no obliga a los Estados contratantes a crear o financiar una enseñanza; tampoco les prohíbe reglamentar el acceso a la enseñanza que organice o subvencione, pues esta reglamentación podría «justificarse por razones perfectamente válidas». Sin embargo, los demandantes han expresado la opinión de que el Estado, a partir del momento en que acepta organizar o subvencionar una enseñanza, debe «abstenerse de toda medida discriminatoria» so pena de violar el artículo 2. A sus ojos, este texto debe interpretarse «de buena fe, en equidad», y su aplicación puede «variar de un Estado a otro según la situación propia de cada Estado». En particular el derecho a la instrucción, protegido por la primera frase, significaría un «derecho de prestación», un «derecho de crédito frente al Estado». Sin duda el artículo 2 lo enuncia en términos negativos,

pero el abandono de la fórmula positiva prevista en un principio no tiene la significación que le otorga el Gobierno demandado. «Hacer las enseñanzas existentes accesibles a todos» es la prestación exigida de los Estados contratantes.

Según el Gobierno belga, el Convenio y el Protocolo se inspiran en el conjunto de la concepción clásica de las libertades por oposición a los derechos, en lo que se diferencia de la Declaración Universal de Derechos del Hombre y de la Carta Social Europea. Pues bien, la libertad individual implica para el poder público simples deberes y abstenciones (estatuto negativo, *status libertatis*). Los compromisos asumidos por los Estados en virtud del Convenio y del Protocolo revestirán, pues, por regla general, un carácter negativo. Tal es el caso, en particular, de la primera frase del artículo 2 del Protocolo: obliga al Estado a no «impedir que se instruya» a las personas que entren dentro de su jurisdicción, pero no a proporcionar él mismo «la educación y la enseñanza a sus ciudadanos»; en resumen, resulta «ante todo una prohibición de prohibir». En efecto, el derecho a la instrucción se encuentra enunciado en términos legales («nadie puede negarse...»), mientras que la Asamblea consultiva había preconizado en agosto de 1950 una formulación positiva («toda persona tiene derecho a...»). Este cambio introducido en 1951 por los expertos gubernamentales no tiene nada de fortuito: muestra que los Estados no quisieron comprometerse a «tomar medidas positivas» en esta materia. A este respecto, los trabajos preparatorios confirman muy claramente las indicaciones sacadas del texto; las declaraciones emitidas sobre el artículo 2 por Holanda (20 de marzo de 1952) y por la República Federal Alemana (13 de febrero de 1957) van en este mismo sentido. Por tanto, la primera frase del artículo 2 no fuerza a los Estados contratantes a ninguna de las prestaciones de apertura o subvención de escuelas y reconocimiento oficial del certificado de estudios. Tampoco garantiza el derecho de cada uno a recibir una instrucción conforme a sus preferencias culturales o lingüísticas: éstas no estarían protegidas por la segunda frase del artículo 2, que se limita a ordenar el respeto de las «convicciones religiosas y filosóficas»; igualmente, a fortiori, son extrañas a lo regulado por la primera frase. Por consiguiente, el artículo 2 no condena una «política de unilingüismo» en el campo de la enseñanza; dejaría también a un «país bilingüe» la facultad de «decidir que, para cumplir su obligación escolar, los padres deben hacer dar a sus hijos una enseñanza completa en la lengua de la región». Sobre este punto como en otros, es mucho menos generoso que el artículo 17 de la Constitución belga. La prohibición de negar a nadie el derecho a la instrucción significa, por ejemplo, que «en ausencia de una enseñanza primaria, el Estado no puede oponerse a la creación de escuelas por particulares» y que «los particulares podrán, al menos en ciertas condiciones, organizar una enseñanza técnica especializada que el Estado no puede o no quiere asumir». En cuanto a la idea, propuesta por la Comisión, de un derecho a la instrucción de contenido «variable según las circunstancias», el Gobierno belga discute «su ortodoxia jurídica»; considera que «el contenido de este derecho debe ser igual para todas las personas sometidas al régimen jurídico de las Altas Partes Contratantes».

La Comisión ha confirmado ante el Tribunal la opinión expresada sobre este tema en su Informe por mayoría de siete miembros sobre doce. Según ella, los derechos reconocidos por el Convenio no son todos «negativos» hay que examinar cada materia y cada disposición de forma independiente sin dejarse llevar por una doctrina «de cierta edad» -la doctrina clásica de las libertades individuales-, que «puede conservar un cierto valor filosófico», pero «no tiene carácter normativo». ¿Qué ocurre con la primera frase del artículo 2 del Protocolo adicional? Prohíbe a los Estados toda medida que tenga por efecto impedir la instrucción a las personas sometidas a su jurisdicción. En cambio, no implica para ellos «ninguna obligación positiva en el sentido de una obligación de protección». Esta conclusión se desprendería del texto que «emplea una fórmula negativa». Se apoya, además, sobre los trabajos preparatorios: al rechazar la «fórmula positiva» adoptada por la Asamblea del Consejo de Europa en agosto de 1950, los Estados firmantes querían evitar que la primera frase del artículo 2 «pudiera ser interpretada como comportando la obligación para los Gobiernos de tomar medidas efectivas

para que cada uno pueda recibir la instrucción que desea». En definitiva, «si el Protocolo hubiera tenido por objeto el obligar a los Estados, bien a crear ellos mismos una enseñanza, bien a subvencionar la enseñanza privada, esta obligación habría debido dar lugar a una reglamentación al menos aproximada». Las Partes contratantes tampoco están obligadas a respetar las «preferencias que los padres puedan tener por una lengua determinada». La Comisión destaca, sin embargo, que «el artículo 2, primera frase, del Protocolo adicional, a pesar de su formulación negativa, consagra el derecho de todos a la instrucción». Se trata de un derecho «cuya extensión no esté definida ni precisada por el Convenio» y cuyo contenido varía «en el tiempo y en el espacio en función de las circunstancias económicas y sociales». Siendo Bélgica «un país altamente evolucionado», el derecho a la instrucción comprende, para «los fines del examen de este asunto», «el acceso a la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y superior»; implica también «el derecho de sacar pleno provecho de la instrucción recibida», pues «en las circunstancias económicas y sociales actuales de Bélgica y del resto de los países firmantes del Protocolo «no puede imaginarse que el artículo 2 se limite a garantizar el «derecho a una instrucción puramente desinteresada» o «humanista». En otros aspectos, el «alcance exacto» de la primera frase se prestaría a discusión: «puede discutirse, por ejemplo, si un Estado que, en un momento dado, ha establecido un sistema de enseñanza pública, puede abandonar este sistema y responsabilizar a la iniciativa privada». La Comisión recuerda finalmente que, según la opinión de cinco de los doce miembros presentes en la adopción de su informe de 24 de junio de 1965, el artículo 2 del Protocolo crea obligaciones positivas; atrae la atención del Tribunal sobre las opiniones individuales expresadas sobre este tema.

2. Según la segunda frase del artículo 2 del Protocolo, «el Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en materia de educación y enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas».

Los demandantes han hecho valer ante la Comisión que el derecho «familiar» de los padres, protegido por este texto, tiene «la misma fuerza jurídica que los restantes derechos y libertades garantizados»; la palabra «respetará», que sustituyó en el curso de los trabajos preparatorios a la expresión «tendrá en cuenta», que la Asamblea Consultiva consideró excesivamente vaga, exige una «acción positiva directa» del Estado. Por otra parte, según los demandantes de Amberes, Gante y Vilvorde, la segunda frase del artículo 2 no se refiere a la educación y la enseñanza organizadas por los mismos padres, sino a aquellas «respecto de las cuales el Estado asume funciones de educador y docente»; afectaría, pues, a «la enseñanza oficial y a la enseñanza libre subvencionada, regulada y controlada» por los poderes públicos. En cuanto a las «convicciones filosóficas», incluyen especialmente la «doctrina personalista» que estos demandantes «declaran que profesan»; para los demandantes de Alseberg, Beersel, Kraainem y Lovaina, aquéllas engloban «necesariamente» las preferencias culturales y lingüísticas de los padres.

El Gobierno belga sostiene, por el contrario, que la segunda frase del artículo 2 hace nacer, como la primera, «una obligación puramente negativa». Al consagrar «el derecho de los padres a organizar para sus hijos una enseñanza conforme a sus preferencias», implica que el Estado no debe «impedir» el ejercicio de este derecho; en cambio, le deja la facultad de «regular el acceso a la enseñanza que él organiza y subvenciona» y no le obliga tampoco a «colocar la enseñanza organizada por los padres en exacto pie de igualdad con la enseñanza oficial en lo que se refiere a concesión de subsidios y homologación de diplomas». El estudio de los trabajos preparatorios prueba, además, que «los órganos europeos no pensaron en cuestiones lingüísticas», sino «simplemente en conflictos en materia ideológica y confesional». Por consiguiente, las preferencias culturales y lingüísticas de los padres no figuran entre las «convicciones religiosas y filosóficas», de manera que la segunda frase del artículo 2 garantiza el «derecho de los padres a hacer instruir a sus hijos en la lengua de su elección». Aquí también el artículo 17 de la Constitución belga se muestra más generoso, pues «proclama la

libertad de toda enseñanza, sin distinción en cuanto a los móviles o convicciones que puedan inspirar tal enseñanza».

Según la Comisión, que ha confirmado ante el Tribunal la opinión unánime emitida sobre este tema en su informe, la segunda frase del artículo 2 del Protocolo no impone a los Estados «el respeto de las preferencias u opiniones en materia cultural o lingüística». Sin tratar de definir los términos «religiosos y filosóficos», la Comisión destaca que el proyecto del Comité de Expertos preveía únicamente, «en un momento dado», la protección de las opiniones religiosas, pero que «se añadieron las opiniones filosóficas para incluir las opiniones agnósticas». Destaca asimismo que «la Delegación danesa había propuesto incluir en el texto el derecho de los padres a enviar a sus hijos a escuelas reconocidas cuya lengua de enseñanza sea distinta de la del país de que se trate»; ahora bien, «esta propuesta, por no haber obtenido apoyo mayoritario, fue retirada». En diciembre de 1951, por su parte, dos miembros de la Asamblea consultiva pidieron que se garantizara el «derecho a la lengua»; sin embargo, sus «sugerencias no fueron acogidas». Por tanto, la segunda frase del artículo 2 no consagra «el derecho de los padres a hacer educar a sus hijos en la lengua de su elección, en el sentido de que el Estado, cuando asume funciones de enseñanza mediante la creación de escuelas, esté obligado a tener en cuenta las preferencias de los padres por una lengua determinada».

3. El artículo 8 del Convenio dice así:

«1. Todos tienen derecho al respeto de su vida privada y familiar, su domicilio y su correspondencia.

2. Las autoridades públicas no podrán interferir en el ejercicio de este derecho, salvo cuando esté previsto por la Ley, en cuanto medida necesaria, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden público y la prevención de infracciones penales, la protección de la salud o de la moral o para la protección de los derechos y libertades de otros.»

Los demandantes, en particular los de Amberes, Gante y Vilvorde, precisaron ante la Comisión cómo interpretan la noción de «respeto de la vida privada y familiar». En su opinión, implica la «ausencia de toda medida compulsiva relativa a la familia» y «la protección legal debida» a ésta. El cabeza de familia tiene, en particular, el derecho de elegir libremente la lengua en la que serán educados sus hijos y, en su caso, la segunda lengua que estudiarán; tiene igualmente derecho al mantenimiento de la homogeneidad e integridad del hogar familiar, incluido «el derecho personal, absoluto e inalienable a que sus hijos se le asemejen intelectual y culturalmente». En cuanto a los niños, el artículo 8 les reconoce el derecho a una enseñanza que «asegure lo mejor posible el desarrollo más completo de su personalidad», mediante las condiciones conforme a sus «aptitudes» y a su «afectividad».

Según el Gobierno belga, la obligación que se desprende del artículo 8 reviste un carácter «estrictamente negativo»: «se trata de una mera obligación de no intromisión». El Estado no estaría, por tanto, obligado a «organizar sus servicios públicos de enseñanza o de otro tipo de forma que todos los ciudadanos puedan gozar de ellos en todas partes con el mínimo de inconvenientes e incomodidades para su vida privada y familiar». Por otra parte, los derechos de los padres en materia de educación y enseñanza se encuentran definidos exclusivamente en el artículo 2 del Protocolo adicional. El artículo 8 no consagra, por tanto, en forma alguna derechos como el del cabeza de familia «de elegir libremente la lengua en que sus hijos deben ser educados». Por consiguiente, una legislación escolar no puede infringir el artículo 8: el Gobierno belga, modificando un poco su argumentación anterior, «rechaza absolutamente» ante el Tribunal la posibilidad de cualquier «lazo» «entre el artículo 8 del Convenio y el artículo 2, primera frase, del Protocolo».

Según la Comisión, que ha confirmado ante el Tribunal la opinión unánime expresada sobre este tema en su informe, los artículos 8 y 12 del Convenio y el artículo 2 del Protocolo adicional regulan cada uno de ellos «un sector claramente determinado de la vida privada y familiar». La Comisión deduce de ello que «incluso si se admite» que estas tres disposiciones «pueden dar lugar, en ciertas circunstancias, a una aplicación combinada o conjunta», hay que evitar interpretar una de ellas de forma que implique una extensión de los «derechos reconocidos por las otras dos». En particular, «es inconcebible que el artículo 8 entre en el ámbito del artículo 2 del Protocolo, y menos todavía que pueda añadir algo a éste». Tal resultado sería, por añadidura, «contrario a la voluntad de las Partes Contratantes, tal como se desprende claramente de los trabajos preparatorios». El artículo 8 no trata, pues, «de garantizar el derecho a la educación considerado como un corolario de la libertad de la vida privada, ni los derechos de los padres en materia de educación de sus hijos, considerados como consecuencia el derecho al respeto de la vida privada y familiar». No es, sin embargo, imposible que «medidas adoptadas en materia de enseñanza puedan infringir el artículo 8. Así, «un régimen escolar que, sin desconocer los derechos de los padres a asegurar la instrucción y educación de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas o filosóficas», trata de «alejar a los niños de sus padres, podría violar el artículo 8». «Igualmente, disposiciones relativas a la lengua de enseñanza pueden», «en ciertas condiciones», ser «incompatibles con perturbaciones en la vida privada o familiar», no resultando esta incompatibilidad «del hecho de que el Estado no respete la voluntad de los padres en cuanto a la lengua de enseñanza», sino «de las perturbaciones graves y no justificadas introducidas en la vida privada o familiar». Por tanto, el Gobierno belga cae «en un error cuando afirma que el artículo 8 del Convenio no tiene nada que ver con la discusión planteada ante el Tribunal».

4. El artículo 14 del Convenio prevé lo siguiente:

«El disfrute de los derechos y libertades reconocidos en este Convenio debe ser asegurado sin distinción alguna por razón de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas o de otro tipo, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento u otra situación.»

Ante la Comisión, los demandantes no parecen haber indicado muy claramente si la violación del artículo 14 presupone o no, en su opinión, la de alguno de los artículos que definen los derechos y libertades garantizados. En cambio, precisaron su interpretación del artículo 14 en varias ocasiones. En primer lugar, expresaron la opinión de que la palabra «asegurado» implica la existencia de obligaciones de hacer a cargo de los Estados contratantes, y no simples deberes de abstención. Además, reconocieron que el artículo 14, a pesar de los términos categóricos de la versión francesa («sin distinción alguna»), sólo prohíbe las distinciones de carácter «discriminatorio». Una discriminación consiste en una acción u omisión imputable a los poderes públicos que introduce una desigualdad de trato de carácter arbitrario. Una distinción destinada a «restablecer más que a destruir la igualdad», o fundada sobre motivos «válidos», sería, pues, plenamente «legítima». Sin embargo, puede ocurrir que una distinción legítima se convierta a la larga en discriminación «condenable», por haber sobrevivido a su justificación inicial. Ciertas discriminaciones, las más graves, derivan de «la voluntad deliberada de los gobernantes» (discriminaciones «activas»); otras tienen «su origen en factores de orden económico, social o público» o en «circunstancias históricas» (discriminaciones «estáticas»). Sobre este tema, los demandantes citaron extractos de un informe del señor Charles Ammoun (Líbano), redactado en 1956 para la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. También se refirieron en varias ocasiones al Convenio y a la recomendación «relativa a la lucha contra la discriminación en el campo de la enseñanza», que la Conferencia General de la UNESCO adoptó el 14 de diciembre de 1960.

El Gobierno belga había afirmado, ante la Comisión, que «una violación del artículo 14 sin violación simultánea de otro artículo del Convenio» era «jurídicamente imposible»; se basaba en las palabras «derechos y libertades reconocidos en este Convenio» y en la jurisprudencia de la Comisión. Desde entonces, su opinión ha sufrido un cambio en este aspecto. Durante la primera fase del procedimiento seguido ante el Tribunal (excepción preliminar), el Gobierno belga subrayó que el artículo 14 no pertenece al catálogo de derechos y libertades enumerados en los artículos 2 a 13 del Convenio y 1 a 3 del Protocolo adicional, pues se limita a prohibir toda discriminación en el goce de estos derechos y libertades. El artículo 14 no constituye, por tanto -por separado o en combinación con otros artículos- fuente de derechos no consagrados por el Convenio y el Protocolo ; tampoco transforma las obligaciones negativas que resultan de aquellos en deberes de prestación. En realidad, tiene por función el determinar de manera precisa el campo de aplicación *ratione personae* de los derechos y obligaciones garantizados. Por tanto, su infracción no se concibe sin la violación simultánea de un artículo que protege un derecho o libertad, a menos que se trate de un artículo que imponga obligaciones positivas. Ahora bien, los artículos invocados por los demandantes conjuntamente con el artículo 4 -el artículo 8 del Convenio y el artículo 2 del Protocolo- crean meras obligaciones de no intromisión. Tras la sentencia de 9 de febrero de 1967, el Gobierno belga completó y modificó ligeramente su tesis sobre el punto en cuestión. Según él, la jurisprudencia de la Comisión parecía, «al principio», «llegar a la conclusión» de que el artículo 14 «no tenía ningún efecto jurídico en la práctica, y que su presencia en el texto del Convenio tenía únicamente un alcance psicológico». Más recientemente, la Comisión habría intentado «conciliar dos principios a primera vista irreconciliables, de una parte que el artículo 14 debe tener un efecto jurídico práctico» y de otra, que se refiere únicamente a «los derechos y libertades garantizados». El Gobierno belga no discute «los méritos» de tal «esfuerzo de análisis jurídico»; no obstante, la solución adoptada por la Comisión no le parece «respetar suficientemente el segundo de estos principios». En su opinión, en efecto, el artículo 14 «no puede aplicarse eficazmente» sino en dos casos: cuando las «disposiciones del Convenio y del Protocolo adicional crean para las Altas Partes Contratantes obligaciones positivas cuya ejecución precisa una acción por parte de las autoridades públicas» (por ejemplo: artículo 6 del Convenio y artículo 3 del Protocolo), y cuando hacen nacer «obligaciones negativas o self-executing», pero «permiten excepcionalmente» que los Estados «derogen» estas obligaciones «en ciertas circunstancias» (por ejemplo: artículos 2 a 5 del Convenio y párrafo 2 de los artículos 8 a 11). Esto no ocurre en un tercer caso, el de un artículo que «imponga a un Estado» un simple «deber de abstención, sin prever excepciones o derogaciones en general» (por ejemplo: artículo 2 del Protocolo adicional). El artículo 14 no afecta a las «prestaciones positivas» y los «favores» que un Estado puede, sin estar obligado a ello por el Convenio, «conceder» para «facilitar el ejercicio» de una libertad protegida por un artículo de este tipo: admitir lo contrario equivale a «transformar, en ciertas condiciones, una obligación negativa en una obligación positiva», lo que el Convenio y el Protocolo no autorizan en absoluto.

Sobre el artículo 14, el Gobierno belga ha desarrollado otros argumentos de carácter más bien subsidiario. Considera, como las demandantes y la Comisión, que el artículo 14 no prohíbe toda desigualdad de trato en el goce de los derechos y libertades garantizados. ¿Qué ha de entenderse entonces por discriminación, por oposición a «distinción» o «diferenciación» legítima? Según el Gobierno belga, el Tribunal puede apreciar los criterios de «discriminación», pero su poder «se encuentra en cierta medida en concurrencia con la función estatal». En efecto, «los fines generales y específicos cuya realización busca un Gobierno, y los medios que utiliza» para este fin resultan «de su propia competencia». En la duda, podría «presumirse» que estos fines y medios «son razonables»; salvo en casos «completamente excepcionales», bastaría a un Estado para justificarse que invocara «un móvil legítimo y confesable». Las jurisdicciones europeas se saldrían del marco de sus atribuciones si controlaran la legitimidad, la equidad y la oportunidad de los actos de los Estados; serían «inevitablemente» llevadas a «introducir en sus decisiones tomas de posición política», resultado que no es «conforme a la

voluntad de las Altas Partes Contratantes». Se llegaría a una verdadera «puesta bajo tutela» de los Parlamentos democráticos, únicos jueces de las exigencias del sentimiento nacional. En cuanto a la distinción, propuesta por la Comisión, entre «privilegios» y «cargas», le falta claridad; «la única manera correcta de plantear el problema» consiste en este caso «en preguntarse si reservando ciertos privilegios a la enseñanza que se da en la lengua de la región» «la legislación priva» a la enseñanza dispensada en otra lengua «de un derecho que el Convenio o el Protocolo adicionales garantizan».

En su opinión de 24 de junio de 1965, la Comisión ha especificado la opinión de que si el artículo 14 no se aplica a los derechos y libertades no garantizadas por el Convenio y el Protocolo, su aplicabilidad «no se limita», sin embargo, «a las hipótesis en que habría violación simultánea de otro artículo». Según la Comisión, «una aplicación tan restringida chocaría con el principio del efecto útil mantenido por la jurisprudencia del Tribunal Permanente de Justicia Internacional y del Tribunal Internacional de Justicia, pues la discriminación se limitaría a agravar la violación de otra disposición del Convenio». La Comisión estima, por otra parte, que tal interpretación encajaría mal «con el tenor del artículo 14» según éste, la palabra «asegurado» implica, para los Estados contratantes, «una obligación que no es simplemente negativa». El artículo 14 reviste «una importancia particular con respecto a las disposiciones» que «no definen con precisión los derechos» que consagran, pero «dejan a los Estados cierto margen de apreciación en lo que se refiere al cumplimiento de sus compromisos», «autorizan restricciones o excepciones a los derechos garantizados» o «abandonan a los Estados hasta cierto punto la elección de los medios apropiados para realizar un derecho». Hace referencia «a las modalidades o a la extensión del goce de los derechos y libertades enumerados en otros textos». «Medidas diferentes tomadas por un Estado respecto a diferentes partes de su territorio o de su población» pueden, pues, aunque sean compatibles con el artículo que protege el derecho considerado, implicar una violación de las exigencias del Convenio «si se aprecia la conducta del Estado bajo el punto de vista del artículo 14»; «se trataría entonces de la violación no únicamente del artículo 14, sino del derecho en cuestión, tal como es enunciado por el artículo pertinente en combinación con el artículo 14».

Ante el Tribunal, la Comisión reconoció que «hasta un pasado bastante reciente», sus ideas «no estaban muy claramente fijadas» en cuanto al «campo de aplicación» del artículo 14. Sin embargo, confirmó la opinión consignada en su informe de 24 de junio de 1965; trató de ilustrarlo mediante ejemplos concretos relativos a los artículos 2, 3, 4, 5, 6 y 9 del Convenio y al artículo 1.º del Protocolo. Según ella, el artículo 14 «puede aplicarse útilmente» incluso fuera de las dos situaciones en las que el Gobierno belga no rechaza su «papel autónomo». Puede, en particular, reforzar «la garantía de los derechos y libertades» que reclaman, por parte del Estado, «cierta acción legislativa o administrativa, pero sólo una acción limitada». Así, el artículo 6 obliga a los Estados «a crear Tribunales» encargados de resolver los casos de «carácter civil» y de decidir sobre «las causas justas de toda acusación en materia penal»; sin embargo, no les fuerza «a crear un doble grado de jurisdicción». El Estado que creara Tribunales de apelación iría, por consiguiente, más allá de las obligaciones positivas derivadas del artículo 6; estaría, por tanto, obligado en virtud del artículo 14 y no del artículo 6, a no cerrar estos Tribunales a ninguna persona, y el Gobierno belga, por otra parte, así lo ha admitido. El artículo 14 se aplica también «a la garantía de los derechos y libertades que imponen a los Estados solamente un deber de abstención», «sin atribuirle un poder de intervención». Este sería el caso de la primera frase del artículo 2 del Protocolo adicional. «A pesar de su formulación negativa», consagra «el derecho de todos a la instrucción». La Comisión deduce de ello que «el goce de este derecho debe ser asegurado en los Estados contratantes a todos, sin distinción alguna: «cuando existe en un país una instrucción organizada por las autoridades públicas, ésta no puede ser negada a nadie», pues en otro caso se «abriría la puerta a cualquier discriminación en materia de enseñanza». Para que el artículo 14 sea violado conjuntamente con el artículo 2 del Protocolo basta que la discriminación en

litigio «afecte al goce de un derecho o una libertad determinadas, ya comprendido en el derecho a la instrucción». En definitiva, podría «leerse el artículo 2 como si el artículo 14 fuera, en cierto modo, un tercer párrafo de aquél». El artículo 14 «crearía, pues, obligaciones complementarias», independientemente de la naturaleza «de las positivas o negativas, que resulten de otros textos del Convenio». La tesis de la Comisión no equivaldría en modo alguno a transformar «los deberes de exención» en «obligaciones de prestación» significa que cuando un Estado toma voluntariamente «medidas positivas relativas a los derechos reconocidos por el Convenio», debe hacerlo sin discriminación. En el campo de la enseñanza, la «obligación de no discriminar no sería ni «positivo» ni «negativo», sino «condicional»: «si el Estado asume» libremente «funciones» en este campo, «debe ejercerlas de manera no discriminatoria».

La Comisión, refiriéndose a «la doctrina contemporánea» y a su propia jurisprudencia, estima que el Convenio no prohíbe el establecimiento de «diferenciaciones» legítimas en el goce de los derechos y libertades garantizados: una «interpretación extensiva», basada en la versión francesa del artículo 14 («sin distinción alguna»), «conduciría a resultados absurdos». El artículo 14 condena únicamente las «discriminaciones» y la Comisión insiste en precisar lo que entiende por éstas. Según ella, un Estado no comete discriminación ni se limita a conceder a un grupo o individuo determinados una «ventaja», «privilegio» o «favor» que niega a otros. La cuestión de una eventual discriminación sólo surge cuando la diferencia de trato en cuestión conduce a una «carga» infligida a algunos. Todavía sería necesario que esta «carga» no se justifique «por consideraciones de interés general», y en particular, por imperativos «de orden administrativo» o «financiero». Los «móviles» y la «filosofía» que han inspirado a los gobernantes han de ser tenidos en cuenta en este aspecto, pero también habría que examinar si unos móviles y una filosofía reconocidos «legítimos» no han inspirado medidas incompatibles con los derechos y libertades protegidos, incluido «el derecho a la no discriminación». «La apreciación» del «interés general» no escapa «al control de los órganos de puesta en marcha del Convenio». «Varios artículos» de éste, por ejemplo los artículos 8 a 11 y el artículo 15, están formulados de forma que precisan lo que podría calificarse de «juicios políticos»; ahora bien, «la Comisión ha estado siempre, y el Tribunal la ha seguido en el asunto Lawless», que los órganos encargados de velar por el respeto del Convenio son competentes «para hacer tales juicios», pues en otro caso «la protección internacional de los Derechos Humanos» perdería «su eficacia» y «su sentido mismo». Lo mismo ocurre con el artículo 14 si se admite que «ciertas diferenciaciones» pueden practicarse por un motivo razonable y legítimo, la idea de «control internacional» exige que la Comisión y el Tribunal «traten de verificar los motivos del legislador, así como los fines y los efectos producidos por la legislación». Examinar si estos motivos son «razonables», los fines «legítimos» y los efectos «justificados» no conduce a «poner bajo tutela» a los Estados contratantes, a los que la Comisión, por otra parte, reserva un «cierto margen de apreciación».

Dos de los miembros presentes en la adopción del informe de 24 de junio de 1965 no piensan que el artículo 14 tenga un «campo de aplicación autónoma»: otros dos no aceptan la distinción establecida por la mayoría entre «beneficios» y «cargas» y un quinto discute la relevancia de los imperativos de carácter «administrativo» o «financiero». La Comisión desea atraer la atención del Tribunal hacia estas opiniones individuales.

B. Interpretación adoptada por el Tribunal

1. Para el examen de los agravios que le han sido sometidos, el Tribunal se ve directamente abocado a considerar, como cuestión general, la medida en que tal o cual artículo del Convenio o del Protocolo pueden contener disposiciones que afecten a los derechos o libertades de los hijos en lo que concierne a su educación, o a los de los padres en lo que concierne a la educación de sus hijos, particularmente en lo relativo a la lengua en que se imparte la educación. El Tribunal constata que si bien los demandantes han hecho valer algunos otros

artículos ante la Comisión (arts. 9 y 10 del Convenio), los argumentos y conclusiones, tanto de la Comisión como del Gobierno belga, giran exclusivamente en torno al artículo 2 del Protocolo y los artículos 8 y 14 del Convenio. Aunque las disposiciones del Convenio y del Protocolo han de ser consideradas como un todo, el Tribunal estima que la decisión a tomar depende esencialmente del contenido y alcance de estos tres artículos.

2. El Tribunal tomará en consideración en primer lugar el artículo 2 del Protocolo, ya que los Estados Partes han introducido en el mismo disposiciones expresas relativas al derecho a la enseñanza.

3. Según el tenor de la primera frase de este artículo, «a nadie se puede negar el derecho a la instrucción».

A pesar de su formulación negativa, esta disposición utiliza el término «derecho» y habla de un «Derecho a la instrucción». Igualmente, el preámbulo del Protocolo precisa que éste tiene por objeto la garantía colectiva de «derechos y libertades». No cabe duda ninguna de que el artículo 2 consagra un derecho.

Resta, sin embargo, determinar el contenido de este derecho y el alcance de la obligación que del mismo nace para los Estados.

La formulación negativa significa, confirmándolo así los trabajos preparatorios [ver en particular los Documentos CM/WP VI (51) 7, pág. 4, y AS/JA (3) 13, pág. 4], que las Partes Contratantes no reconocen un derecho a la educación que les obligue a mantener a su costa o subvencionar un sistema de enseñanza de una forma o en una escala determinadas. De ello no cabe deducir, sin embargo, que el Estado carezca de toda obligación positiva para asegurar el respeto de este derecho, tal como el artículo 2 del Protocolo le protege. Puesto que un «derecho» existe, éste es garantizado, en virtud del artículo 1.º del Convenio, a toda persona dependiente de la jurisdicción de un Estado contratante.

Para dilucidar el alcance del «derecho a la instrucción», tal y como aparece en el artículo 2 del Protocolo, el Tribunal debe tomar en consideración el objeto de esta disposición. A este respecto, constata que todos los Estados miembros del Consejo de Europa tenían, en el momento de la firma del Protocolo y tienen todavía ahora, un sistema de enseñanza general y oficial. Por tanto, ni entonces podía tratarse, ni puede tratarse ahora, de obligar a cada Estado a crear un sistema semejante, sino que se trata de garantizar a las personas dependientes de la jurisdicción de las Partes Contratantes el derecho a servirse, en principio, de los medios de instrucción existentes en un momento determinado.

En cuanto a la extensión de estos medios y al modo de organizarlos o de subvencionarlos, el Convenio no impone obligaciones determinadas. En particular, la primera frase del artículo 2 no especifica la lengua en la que la enseñanza debe impartirse para que el derecho a la instrucción sea respetado. No contiene precisiones semejantes a las que figuran en los artículos 5, apartado 2, y 6, apartado 3, letras a) y e). No obstante, el derecho a la instrucción se vería privado de sentido si no implicara, para sus titulares, el derecho a recibir una enseñanza en la lengua nacional o en una de las lenguas nacionales, según los casos.

4. En consecuencia, la primera frase del artículo 2 del Protocolo garantiza, en primer lugar, un derecho de acceso a los centros escolares que existen en determinado momento, pero el acceso a estos últimos no es sino una parte del derecho a la instrucción. Para que el «derecho a la instrucción» produzca efectos es preciso todavía, sobre todo, que el individuo titular del mismo tenga la posibilidad de sacar provecho de la enseñanza recibida, es decir el derecho a obtener, según las reglas vigentes en cada Estado, el reconocimiento oficial de los estudios

realizados. El Tribunal tratará este punto con más detalle cuando examine la última de las seis cuestiones específicas enumeradas en las conclusiones de los comparecientes.

5. El derecho a la instrucción, garantizado por la primera frase del artículo 2 del Protocolo, requiere, por su propia naturaleza, una reglamentación por parte del Estado, reglamentación que puede variar en el tiempo y en el espacio en función de las necesidades y de los recursos de la comunidad y de los individuos. Resulta obvio que tal reglamentación en ningún caso debe acarrear un atentado a la sustancia de este derecho, ni vulnerar otros derechos consagrados por el Convenio.

El Tribunal estima que el propósito querido por las Partes Contratantes, con carácter general, mediante el Convenio Europeo de Derechos del Hombre, era el de una eficaz protección de los derechos fundamentales del hombre, y ello, sin duda, en razón no sólo de las circunstancias históricas en las que fue concluido el Convenio, sino también del desarrollo social y técnico de nuestra época que tantas posibilidades ofrece a los Estados de regular el ejercicio de estos derechos. Por ello, el Convenio supone un justo equilibrio entre la salvaguardia del interés general de la comunidad y el respeto de los derechos fundamentales del hombre, al tiempo que atribuye un valor particular a estos últimos.

6. La segunda frase del artículo 2 del Protocolo no garantiza un derecho a la instrucción; su propio tenor lo indica claramente:

«...

El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma 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.»

Esta disposición no impone a los Estados el respeto de las preferencias lingüísticas de los padres en el campo de la educación o de la enseñanza, sino únicamente el de sus convicciones filosóficas y religiosas. Interpretar los términos «religiosas» o «filosóficas» de modo que comprendan las preferencias lingüísticas equivaldría a desvirtuar su sentido ordinario y habitual, y a hacer decir al Convenio lo que no dice. Los trabajos preparatorios confirman, además, que en modo alguno era propósito de la segunda frase del artículo 2 el asegurar el respeto, por el Estado, de un derecho de los padres al impartimiento de la enseñanza en una lengua distinta de la del país en cuestión. En efecto, el Comité de expertos que tenía la misión de redactar el proyecto de Protocolo desechó, en junio de 1951, una proposición presentada en ese sentido: Varios de sus miembros estimaron que se refería a un aspecto del problema de las minorías étnicas y excedía, por tanto, del marco del Convenio [ver doc. CM (51) 33 def., pág. 3]. La segunda frase del artículo 1 es, por tanto, extraña a los problemas planteados en este caso.

7. En los términos del artículo 8, párrafo 1, de la Convención, «toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia».

Por sí misma esta disposición no garantiza en modo alguno un derecho propio de los padres en materia de instrucción de sus hijos: su objeto es esencialmente el de proteger al individuo frente a las injerencias arbitrarias de los poderes públicos en su vida privada o familiar. No queda excluido, sin embargo, el que las medidas adoptadas en el campo de la educación puedan afectar al derecho al respeto de la vida privada y familiar, o atentar contra el mismo; así sería, por ejemplo, si fuera su finalidad, o resultara de ellas, la perturbación de la vida privada o familiar de modo injustificado, particularmente al alejar de forma arbitraria a los hijos de sus padres.

El Convenio, como ya lo ha subrayado el Tribunal, forma un todo. En consecuencia, una materia especialmente contemplada por una de sus disposiciones puede caer en alguno de sus aspectos, bajo el ámbito de otras disposiciones del Convenio.

El Tribunal examinará, por tanto, los hechos del caso a la luz tanto de la primera frase del artículo 2 del Protocolo como del artículo 8 del Convenio.

8. Según el artículo 14 del Convenio, el goce de los derechos y libertades reconocidos en aquél debe ser asegurado sin distinción alguna (*sans distinction aucune*, *without discrimination*) por razón, entre otras, de lengua. En virtud del artículo 5 del Protocolo esta garantía vale también para los derechos y libertades reconocidos en este instrumento. Por consiguiente, el artículo 2 del Protocolo y el artículo 8 del Convenio deben ser interpretados y aplicados no sólo aisladamente cada uno, sino también tomando en consideración la garantía prevista en el artículo 14.

9. Si, ciertamente, esta garantía no tiene existencia independiente en el sentido de que, en los términos del artículo 14, se refiere únicamente a los «derechos y libertades reconocidos en el Convenio», una medida en sí misma conforme con el artículo que consagre el derecho o la libertad en cuestión puede, sin embargo, infringir ese mismo artículo, combinado con el artículo 14, a consecuencia de su naturaleza discriminatoria.

Así, las personas sometidas a la jurisdicción de un Estado contratante no pueden extraer del artículo 2 del Protocolo el derecho a obtener de los poderes públicos la creación de tal o cual centro de enseñanza; no obstante, el Estado que crease tal centro no podría, al regular el acceso al mismo, adoptar medidas discriminatorias, según el artículo 14.

Por recordar otro ejemplo citado en el curso del procedimiento, el artículo 6 del Convenio no obliga a los Estados a establecer un sistema de apelación jurisdiccional. Un Estado que lo establezca va, en consecuencia, más allá de las obligaciones dimanantes del artículo 6. Sin embargo, violaría el artículo 6, combinado con el artículo 14, si privara a algunos de esta vía de recurso sin razón legítima, otorgándola a otros para litigios de la misma naturaleza. En casos semejantes se trataría de una violación de un derecho o libertad garantizados, tal y como se hallan enunciados en el artículo pertinente combinado con el artículo 14. Es como si este último fuera parte integrante de cada uno de los artículos que consagra derechos o libertades. No cabe, a este respecto, distinguir según la naturaleza de estos derechos y libertades y de las obligaciones que con ellos se corresponden basándose, por ejemplo, en que su protección implique una acción positiva o una simple abstención. Así lo prueba claramente, por lo demás, el carácter muy general de los términos empleados en el artículo 14: «el goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio debe ser asegurado».

10. A pesar de la formulación muy general de su versión francesa (*sans distinction aucune*, sin distinción alguna), el artículo 14 no prohíbe toda diferencia de trato en el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos. Esta versión debe leerse a la luz del texto, más restrictivo, de la versión inglesa (*without discrimination*, sin discriminación). Además, y sobre todo, se llegaría a resultados absurdos si se diese al artículo 14 una interpretación tan amplia como la que su versión francesa parece implicar. Se llegaría así a considerar contrarias al Convenio cada una de las numerosas disposiciones legales o reglamentarias que no aseguran a todos una completa igualdad de trato en el goce de los derechos y libertades reconocidos. Ahora bien, las autoridades nacionales competentes se ven a menudo frente a situaciones o problemas cuya diversidad reclama soluciones jurídicas distintas; ciertas desigualdades de derecho, además, no tienden sino a corregir desigualdades de hecho. En consecuencia, la interpretación extensiva arriba citada no puede adoptarse.

Importa, por tanto, buscar los criterios que permitan determinar si una diferencia de trato dada, relativa, por supuesto, al ejercicio de uno de los derechos y libertades reconocidas, contraviene o no el artículo 14. A este respecto, el Tribunal, siguiendo en la materia los principios que se deducen de la práctica judicial de un gran número de países democráticos, cuando la distinción carece de justificación objetiva considera que la igualdad de trato queda violada y razonable. La existencia de una justificación semejante debe apreciarse en relación con la finalidad y los efectos de la medida examinada en atención a los principios que generalmente prevalecen en las sociedades democráticas. Una diferencia de trato en el ejercicio de un derecho consagrado por el Convenio no sólo debe perseguir una finalidad legítima: el artículo 14 se ve también violado cuando resulta claramente que no existe una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

Al indagar si, en un caso determinado, ha habido o no distinción arbitraria, el Tribunal no puede ignorar los datos de hecho y de derecho que caractericen la vida de la sociedad en el Estado que, en calidad de Parte Contratante, responde de la medida impugnada. Al proceder así, no ha de sustituirse a las autoridades nacionales competentes, con olvido del carácter subsidiario del mecanismo internacional de garantía colectiva instaurado por el Convenio. Las autoridades nacionales siguen siendo libres de elegir las medidas que estimen apropiadas en las materias regidas por el Convenio. El control del Tribunal no se refiere sino a la conformidad de estas medidas con las exigencias del Convenio.

11. En el caso examinado, el Tribunal hace notar que el artículo 14, incluso en conexión con el artículo 2 del Protocolo, no tiene por efecto el garantizar a los hijos o a sus padres el derecho a una instrucción impartida en la lengua de su elección. El objeto de estos dos artículos, entre sí combinados, es más limitado: consiste en obligar a cada Parte Contratante a asegurar el goce del derecho a la instrucción a toda persona dependiente de su jurisdicción sin discriminación basada, por ejemplo, en la lengua. Este es el sentido natural y común del artículo 14, considerado conjuntamente con el artículo 2. A mayor abundamiento, interpretar estos dos artículos como si reconocieran a toda persona dependiente de la jurisdicción de un Estado el derecho a ser instruido en la lengua de su elección, conduciría a resultados absurdos, ya que todos podrían así reivindicar una instrucción impartida en cualquier lengua, en cualquiera de los territorios de las Partes Contratantes.

El Tribunal constata que cuando las Partes Contratantes han querido reconocer a toda persona dependiente de su jurisdicción derechos específicos relativos al empleo o comprensión de una lengua, como en el artículo 5, párrafo 2, y en el artículo 6, párrafo 3, a) y e) del Convenio, lo han precisado claramente en el texto. Debe deducirse de ello, que si hubieran tenido intención de crear, en favor de toda persona dependiente de su jurisdicción, un derecho específico relativo a la lengua en materia de enseñanza, lo habrían hecho expresamente en el artículo 2 del Protocolo. Por esta razón igualmente, el Tribunal no puede atribuir al artículo 14, en conexión con el artículo 2 del Protocolo, un sentido que suponga el reconocimiento a toda persona dependiente de la jurisdicción de una Parte un derecho a una enseñanza impartida en la lengua de su elección.

No es menos cierto que, en virtud del artículo 14, el goce del derecho a la instrucción y del derecho al respeto de la vida familiar, garantizados por el artículo 2 del Protocolo y el artículo 8 del Convenio, será asegurado a toda persona sin distinción basada en la lengua entre otros motivos.

12. Para resolver sobre las cuestiones sometidas a su consideración, el Tribunal indagará, por tanto, si existen o no en el presente caso distinciones no justificadas, esto es, discriminaciones, relativas al ejercicio de los derechos que consagran los artículos 2 del

Protocolo y 8 del Convenio, en conexión con el artículo 14. En esta indagación, el Tribunal tendrá en cuenta los datos de hecho y de derecho que caracterizan la situación de Bélgica, Estado plurilingüe que comprende varias regiones lingüísticas.

II. SOBRE LAS SEIS CUESTIONES SOMETIDAS AL TRIBUNAL

1. Habiéndose pronunciado sobre el sentido y alcance del artículo 2 del Protocolo adicional y de los artículos 8 y 14 del Convenio, el Tribunal ha examinado las seis cuestiones particulares enumeradas en las conclusiones de los comparecientes (cf. págs. 9-10 y 11-12 supra). La decisión a la que ha llegado en cada una de estas cuestiones viene precedida de un resumen de los hechos relevantes -en la medida en que no hayan sido relatados arriba- y de los argumentos respectivos de los demandantes, del Gobierno belga y de la Comisión.

A. Sobre la primera cuestión

2. La primera cuestión concierne al régimen lingüístico de la enseñanza en las regiones que la Ley considera unilingües, a salvo de los dos aspectos a los que se refieren la segunda y sexta cuestión. Se refiere, más exactamente, al punto de saber si existe o no, en el caso de los demandantes, una violación del artículo 2 del Protocolo adicional y de los artículos 8 y 14 del Convenio, o de cualquiera de ellos:

«en la medida en que las Leyes de 1932 impedían y las Leyes de 1963 impiden la creación y subvención, por el Estado, de escuelas que no se ajusten a las prescripciones generales de orden lingüístico».

3. A este respecto, basta, para deducir los hechos del caso, el bosquejo general de las Leyes litigiosas que hizo el Tribunal arriba (págs. 13 a 19).

1. Argumentos presentados por los demandantes ante la Comisión o por intermedio de la misma

4. Según los demandantes, el régimen lingüístico de la enseñanza en las regiones unilingües infringe el artículo 2 del Protocolo adicional y los artículos 8 y 14 del Convenio.

Las Leyes de 1932 y de 1963 contravendrían en primer término las dos frases del artículo 2 del Protocolo. El Estado belga negaría a los hijos de los demandantes una enseñanza integral en su lengua materna. Esta negativa sería tanto más rigurosa cuanto que la Ley de 30 de julio de 1963 ha supuesto, a pesar del crecimiento de la población francófona, la abolición progresiva de las clases de transmutación y de las secciones lingüísticas especiales que, a juicio de los demandantes, constituían un «mal menor». Tampoco las aspiraciones lingüísticas de los padres se verían respetadas: al ser obligatoria la instrucción primaria, muchos demandantes se verían obligados, en la práctica, a confiar sus hijos a escuelas en las que se enseña en neerlandés. Ciertamente, la legislación impugnada no prohíbe a los hijos realizar sus estudios en lengua francesa, pero las alternativas serían utópicas e ilusorias. En efecto, los demandantes carecerían de la posibilidad de hacer instruir a sus hijos a domicilio. En cuanto a enviarlos a Bruselas, a Valonia o al extranjero, semejante solución encontraría obstáculos materiales y morales a menudo insuperables. Por último, la creación de escuelas privadas de expresión francesa en Flandes no constituiría, por su parte, sino un remedio asaz teórico, en atención a los elevados gastos dimanantes de la ausencia de subvenciones.

Los agravios basados en el artículo 8 del Convenio se basan esencialmente en los mismos hechos. La legislación lingüística belga amenazaría el desarrollo intelectual y afectivo de los hijos, impediría al cabeza de familia elegir la lengua en la que se eduque a sus hijos y atentaría

a la unidad de la familia al obligar a los demandantes a inscribir a sus hijos bien en las escuelas locales de expresión flamenca, «instrumentos de despersonalización forzosa», bien en escuelas alejadas de su hogar. Aunque los inconvenientes de la «emigración escolar» no están dictados por la Ley, se derivan directamente de ella. Los demandantes y sus hijos serían, en consecuencia, víctimas de diversas injerencias en su vida privada y familiar.

Las Leyes impugnadas acarrearían, por último, una serie de discriminaciones contrarias al artículo 14 del Convenio, basadas, particularmente, en la lengua y fortuna de los padres. Así, mientras que los niños francófonos no disfrutaban en Flandes de una enseñanza pública o subvencionada en su lengua materna, tal es el caso de los niños de expresión flamenca en dicha región. Por su parte si la «emigración escolar» corrige ciertas desigualdades, no es sino sustituyéndolas por otras: cargas financieras suplementarias, peligros inherentes al transporte colectivo, ruptura de la unidad de la familia, etc. No se trataría de simples «diferenciaciones legítimas», sino de verdaderas «discriminaciones» y, además, de discriminaciones «activas» y no «estáticas». El «paralelismo» establecido por la Ley entre las dos regiones principales del país sería «más aparente que real»; no podría, por lo demás, compensar las discriminaciones cometidas tanto en Flandes como en Valonia, en detrimento de los «alóglotas», ya que el Convenio proclamaría «la igualdad entre los hombres, no entre colectividades inorgánicas». Sin duda, el «movimiento flamenco» luchaba, en sus orígenes, «por la promoción del hombre flamenco», lo que podría «si acaso» explicar ciertas medidas discriminatorias de carácter temporal; sin embargo, continuaría hoy en día «siguiendo su impulso» y se estaría convirtiendo en «instrumento de imperialismo autoritario», tendente a encadenar al individuo respecto de la tierra. En efecto, la finalidad actual del legislador consistiría en «realizar a la fuerza la asimilación de una parte de la población» y especialmente en «liquidar a las minorías francófonas de Flandes», obligando a sus miembros a «flamenquizarse» o a «largarse». Los «abusos» indiscutibles del «pasado siglo» estarían «hace tiempo reparados» y no justificarían de ningún modo «el abuso contrario» introducido «por la legislación de 1932 y particularmente agravado por la de 1963». So capa de «salvar la unidad nacional» se habría «dividido al país» y llegado a una situación de «recrudescencia de las tendencias separatistas y federalistas». Los demandantes de Alseberg, Beersel, Kraainem y Lovaina critican también la supresión del censo lingüístico de la población (Ley de 24 de julio de 1961 y Decreto -arrêté- Real de 3 de noviembre de 1961).

2. Argumentos presentados ante el Tribunal por el Gobierno belga y por la Comisión

5. Ante la Comisión, el Gobierno belga sostuvo que el régimen lingüístico de la enseñanza en las regiones unilingües no viola ninguno de los tres artículos invocados por los demandantes. No sin sostener, como principal argumento, la inaplicabilidad total de estos artículos (cf. supra), presentó diversos argumentos de carácter subsidiario.

En lo que concierne al artículo 2 del Protocolo adicional y al artículo 8 del Convenio, el Gobierno belga ha alegado, en sustancia, que los inconvenientes que resultan del régimen impugnado carecen de la gravedad que los demandantes les prestan. Los intereses en juego serían los de una «pequeña minoría de belgas». Por lo demás, el envío eventual de un alumno francófono a una escuela de expresión neerlandesa no tendría «nada de catastrófico»; proporcionaría a dicho alumno la posibilidad de llegar a ser «perfectamente bilingüe»; ahora bien, la mejor solución del problema lingüístico belga residiría en el bilingüismo; además, existen en Flandes escuelas privadas en las que se enseña en francés; ciertamente, gozan de «comodidades mínimas» y, especialmente, carecen de subvenciones, pero los gastos que recaerían en los padres no serían en absoluto ruinosos, tanto más cuanto que los demandantes pertenecen a sectores acomodados. Por la misma razón, los gastos inherentes a la «emigración escolar» no serían «prohibitivos, de ninguna manera»; las distancias a recorrer no pasarían de varios kilómetros o decenas de kilómetros y la excepcional densidad de la red

ferroviaria belga permitiría desplazamientos rápidos.

Las diferencias de trato de las que se quejan los demandantes no constituirían en modo alguno discriminaciones contrarias al artículo 14 del Convenio. Los textos legislativos criticados asegurarían un «estricto paralelismo entre la normativa prevista para la región neerlandesa y la prevista para la región de lengua francesa». Además, emanan de Cámaras elegidas por sufragio universal que los adoptaron por amplias mayorías. A pesar de «imperfecciones inevitables», representarían un compromiso democrático entre «los valores de libertad y los valores sociales». El Parlamento belga en modo alguno perseguiría la «liquidación» de las minorías francófonas de Flandes. Habría en realidad intentado y conseguido conjurar las «graves crisis nacionales» causadas por el «separatismo flamenco» (Ley de 24 de julio de 1961 y Leyes de 1963), rehabilitar la lengua y la cultura flamencas gracias a la formación de una intelligentsia que conoce bien el neerlandés y está capacitada para desempeñar su papel educador, y en términos más generales, habría intentado, y conseguido, dotar al país de estructuras estables que descansan, esencialmente, sobre dos grandes regiones homogéneas y sobre una capital bilingüe. Especialmente la Ley de 24 de julio de 1961, que suprimió los censos lingüísticos de la población -cuyo valor científico se prestaba, además, a discusión-, habría tenido por objetivo el evitar «lanzar periódicamente a las dos comunidades (...) a un enfrentamiento cuya acritud presentaba un peligro político cierto». Tales intenciones no tendrían nada de arbitrario ni de discriminatorio. Al contrario, la legislación lingüística belga se sintetizaría en un «rechazo a la discriminación».

El Gobierno belga ha abundado en alguno de estos argumentos ante el Tribunal, pero sin apenas insistir en ellos; ha constatado que su tesis coincidía, en conjunto y sobre el punto considerado, con el parecer de la Comisión, al que se remitió expresamente.

6. La Comisión estima, en efecto, que el régimen lingüístico de la enseñanza en las regiones unilingües no choca con las exigencias del Convenio y del Protocolo adicional; ante el Tribunal, confirmó la opinión que la mayoría de sus miembros había expresado a este respecto en el informe.

La falta de violación del artículo 2 del Protocolo resulta del hecho de que, según el criterio de la Comisión (cf. supra), la primera frase de esta disposición no obliga a los Estados ni a crear ni a subvencionar un sistema de enseñanza cualesquiera (siete votos contra cinco), y la segunda frase no garantiza el respeto de las preferencias culturales o lingüísticas (unanimidad). La Comisión recuerda, sin embargo, que según cinco de sus miembros, la primera frase del artículo 2 hace nacer deberes de prestación. Dos de estos miembros, no obstante, llegan a la misma conclusión que la mayoría; para los otros tres, por el contrario, «la negativa (...) a organizar o subvencionar, en las regiones flamencas, la enseñanza en francés en el nivel básico obligatorio, no es conciliable con el artículo 2».

El régimen lingüístico de la enseñanza en las regiones unilingües no estaría tampoco en desacuerdo con el artículo 8 del Convenio. Ciertamente, podría pensarse que introduce «en la vida privada y familiar» de los demandantes «perturbaciones graves y no justificadas» (cf. supra). Sin embargo, la cuestión sólo se plantearía en la enseñanza primaria, única obligatoria en Bélgica. De entre las diversas soluciones que se presentan a los demandantes, aquéllas que consisten en proporcionar a sus hijos enseñanza a domicilio, enviarlos al extranjero o meterles, en Flandes, en una escuela privada de expresión francesa, quedarían excluidas para «la inmensa mayoría de los cabezas de familia», a consecuencia de su «elevado coste». No cabría, pues, sino recurrir a la «emigración escolar» o bien inscribir a los hijos en una escuela de lengua neerlandesa. La emigración escolar -a base de ir y venir diariamente a la escuela o en régimen de internado-Š presentaría inconvenientes «muy reales», pero estos inconvenientes no serían «impuestos por la Ley», «pues de otro modo violarían el artículo 8».

se derivarían del «deseo de los padres» a quienes cabría el recurso de «evitarlos, inscribiendo a sus hijos en un establecimiento local de expresión flamenca». Ahora bien, «la necesidad de confiar a los hijos a una escuela flamenca» no constituiría una «injerencia en la vida privada o familiar». Aunque para la Comisión resulta «lamentable» la abolición de las clases de transmutación y de las secciones lingüísticas especiales (Ley de 30 de julio de 1963), considera que los padres francófonos, por regla general, encontrarán los medios para reaccionar, en sus hogares, contra la «despersonalización» o la «flamenquización» de sus hijos, que normalmente los alumnos «lograrán, tras un breve período de transición, seguir con aprovechamiento las enseñanzas que reciban en neerlandés» y que la mayoría de los padres «serán capaces de vigilar la instrucción de los hijos»: «mal se concibe que quienes, de forma duradera, viven en la región, ignoren su lengua por completo», «una de las lenguas nacionales belgas». Puede ocurrir, sin duda, que «haya niños que encuentren serias dificultades en aprender el neerlandés y que sus padres lo desconozcan por completo», pero los demandantes no han citado ningún ejemplo de este género. Dos miembros de la Comisión estiman, no obstante, que «la legislación impugnada produce efectos contrarios al artículo 8», pero que «la Comisión no posee elementos suficientes para poder apreciar in concreto si los demandantes, o algunos de ellos, son víctimas de semejantes efectos; «la Comisión llama la atención del Tribunal sobre sus opiniones disidentes.

La Comisión, por fin, se propone determinar si existe, en relación con el punto considerado, violación del artículo 14 del Convenio, en conexión con el artículo 2 del Protocolo adicional o con el artículo 8 del Convenio. Tras haber subrayado que «un régimen lingüístico de la enseñanza organizado sobre base territorialista» no infringe necesariamente el Convenio, ya que «podría justificarse» por imperativos «de orden administrativo, financiero o de otra naturaleza», examina detalladamente los textos criticados por los demandantes al objeto de deducir su «tendencia general». Este examen pondría de relieve que la legislación sometida a controversia, «no tiene por objeto, ni es su efecto, el garantizar las cualificaciones consideradas necesarias para el ejercicio de tales o cuales funciones o profesiones, como tampoco garantizar conocimientos lingüísticos». Demostraría también que «las reformas lingüísticas» se enderezaban «inicialmente» a eliminar los «abusos» que la libertad lingüística absoluta imperante en el siglo XIX había acarreado y «cuyo peso había soportado en su totalidad la población de lengua neerlandesa», pero que las Leyes de 1932 y 1963 han «invertido la situación». En efecto, el «paralelismo dispuesto entre las regiones flamenca y valona» no sería «integral, al menos bajo la vigencia de las Leyes de 1963»; además, jugaría, en la práctica, «contra los francófonos establecidos en la región flamenca», mientras que no afectaría apenas a «los flamencos de Valonia». Por lo demás, «en la medida en que es real», llevaría a «introducir en cada una de las dos regiones distinciones que no por recíprocas desaparecen». «En cuanto a las alternativas que se presentan a los francófonos», señaladamente la emigración escolar, acarrearían «inconvenientes y peligros» que las tornarían «ineficaces». «Lo que es más, ciertas disposiciones de las Leyes impugnadas» irían más allá de su objetivo oficial: no podrían «explicarse sino por la voluntad de poner coto a la extensión de la lengua francesa en zona flamenca», si no es la de asimilar a los «francófonos de Flandes», contra su voluntad, «al medio lingüístico regional». Ahora bien, «aunque la Comisión comprende fácilmente el apego de los flamencos a su lengua y a su cultura, su afán de preservarlas y desarrollarlas», y aunque «una política que refleje sus aspiraciones le parece, en consecuencia, por sí misma muy legítima», no puede, «en consecuencia», «considerar ilegítimo el que los francófonos» de Flandes intenten «salvaguardar su propia lengua» que «se halla implantada en dicha región desde hace siglos». Sin discutir el que «le sea lícito al Gobierno belga abstenerse de toda acción positiva capaz de colmar los deseos de los francófonos», la Comisión se pregunta «sobre el resultado de una política que los contraría, mediante medidas coercitivas y sanciones» ¿acaso no se corre el peligro de «provocar abusos semejantes a los del pasado», pero que «habría de lamentar ahora la población de expresión francesa»? Fuere lo que fuere, la lectura de la documentación revelaría claramente, para la

mayoría de la Comisión, la intención del gobierno y del legislador belga de desfavorecer, en la región flamenca, a los francófonos respecto de los habitantes de expresión neerlandesa; «las Leyes de 1932» habrían establecido, «en detrimento de los primeros y a favor de los segundos, numerosas desigualdades que las Leyes de 1963» habrían «agravado notablemente».

Según la opinión de la Comisión, las desigualdades dimanantes del régimen lingüístico de la enseñanza en las regiones unilingües no constituyen, sin embargo, discriminaciones contrarias al artículo 14. Aun señalando que el Gobierno belga no ha demostrado la necesidad de estas «desigualdades y desventajas», que un doble sistema de enseñanza, neerlandés y francés, bastaría ciertamente para impedir los abusos pasados, que el unilingüismo no responde a imperativos «de orden financiero, técnico o administrativo», que para nada se tiene en cuenta el «número» y «grado de concentración de los francófonos establecidos en Flandes», cinco miembros de la Comisión «dudan en considerar» al sistema indicado «como discriminatorio». Recuerdan que el Convenio y el Protocolo adicional no obligan a los Estados a crear o subvencionar un sistema de enseñanza cualquiera; de ello infieren que el Estado belga «en la medida en que favorece la enseñanza en lengua neerlandesa» y «desfavorece la enseñanza en lengua francesa», otorga un «privilegio» a los habitantes de expresión flamenca, sin hacer padecer «rigor alguno» a los francófonos. Añaden que los Estados contratantes «se contengan generalmente con organizar o sostener una enseñanza en su lengua nacional» y con hacerla accesible «a todos sus habitantes»; ahora bien, el Estado belga no se apartaría de esta norma «de conducta internacional» se limitaría «a adoptarla, de una forma ciertamente sumaria, a la circunstancia de que en Bélgica existen varios grupos lingüísticos». En estas condiciones, los cinco miembros en cuestión «no creen que deban detenerse en las críticas dirigidas por los demandantes a ciertas normas de detalle de la legislación», por ejemplo, las reglas relativas a la enseñanza de la segunda lengua nacional: si «la negativa del Estado a crear o subvencionar escuelas» no es constitutiva de discriminación, «de ello se sigue necesariamente que el Estado goza (...) de un margen de apreciación» en lo que concierne a «la organización de los programas de la enseñanza oficial o subvencionada». Cuatro miembros distintos (de la Comisión) llegan también por su parte, si bien a través de razonamientos diferentes, a la conclusión de que el régimen lingüístico de la enseñanza en las regiones unilingües «no es incompatible con el Convenio». Por el contrario, tres miembros de la Comisión no aprueban esta conclusión. Dos de ellos estiman, sustancialmente, que «la negativa a organizar o subvencionar la enseñanza en francés en localidades en que existe un número suficiente en francófonos», constituye un supuesto de los que «contempla» el artículo 14.

3. Decisión del Tribunal

7. La primera cuestión se refiere exclusivamente a aquellas disposiciones de las Leyes de 1932 y de 1963 que se oponían o se oponen, en las regiones consideradas unilingües por la Ley, a la creación y a la subvención por el Estado de escuelas que no se adecúen a las prescripciones generales de orden lingüístico.

En el caso contemplado, esta cuestión se centra esencialmente en la negativa del Estado a crear o subvencionar, en la región unilingüe neerlandesa, escuelas de enseñanza primaria (enseñanza obligatoria en Bélgica) que utilicen el francés como lengua en que se imparte la instrucción.

Semejante negativa no contraviene la primera frase del artículo 2 del Protocolo. Al interpretar este texto, ya constató el Tribunal que no consagra el derecho a la creación o subvención de escuelas en las que la enseñanza se dispense en una determinada lengua. La primera frase del artículo 2 no contiene, en sí misma, exigencia alguna de orden lingüístico. Garantiza el derecho a acceder a los establecimientos escolares existentes en un determinado momento, y el derecho a obtener, según las reglas en vigor en cada Estado y bajo una u otra forma, el

reconocimiento oficial de los estudios realizados, derecho este último que carece de relevancia en la cuestión de que ahora se trata. Ahora bien, en las regiones unilingües, tanto los niños de expresión francesa como los de expresión neerlandesa, tienen el mismo acceso a la instrucción pública o subvencionada, esto es, a una enseñanza dispensada en la lengua de la región.

Las disposiciones legales contempladas tampoco violan el artículo 8 del Convenio. Ciertamente, las Leyes de 1932 y 1963 entrañaron la desaparición, en la región unilingüe neerlandesa, de la mayoría de las escuelas que impartían la enseñanza en francés. En consecuencia, los niños francófonos que viven en esta región no pueden recibir en ella sino enseñanza en neerlandés, a menos que sus padres cuenten con los medios para enviarlos a establecimientos privados de expresión francesa. De ello resultan, evidentemente, repercusiones en la vida familiar, cuando los padres carecen de los medios suficientes para inscribir a sus hijos en una escuela privada, o bien cuando prefieren ahorrar a sus hijos los inconvenientes (ver cuestión sexta más adelante) que comporta la aplicación de la Ley en lo que concierne a los estudios realizados en una escuela privada que no se adecúa a las prescripciones de la legislación lingüística en materia de enseñanza. Estos niños realizarán sus estudios en su localidad en neerlandés, a menos que les envíen sus padres a una escuela en Bruselas, en Valonia o en el extranjero. Por rigurosas que semejantes consecuencias puedan ser en casos particulares, no entrañan, sin embargo, violación alguna del artículo 8. En efecto, esta disposición no garantiza en absoluto el derecho a ser instruido en la lengua de los padres, a costa o con la ayuda de los poderes públicos. Por lo demás, si la legislación obliga a algunos padres a separarse de sus hijos, esta separación no es impuesta por esta legislación: resulta de la decisión de los padres que inscriben a sus hijos en un establecimiento escolar situado fuera de la región unilingüe neerlandesa, y ello con el único fin de sustraerles a una instrucción impartida en neerlandés, es decir, en una de las lenguas nacionales de Bélgica.

Queda determinar si las disposiciones legales criticadas violan la primera frase del artículo 2 del Protocolo o el artículo 8 del Convenio, en conexión con el artículo 14.

La respuesta ha de ser una vez más negativa. Es cierto que el legislador ha instaurado un régimen que favorece únicamente la enseñanza dispensada en neerlandés, en la región unilingüe neerlandesa, del propio modo que consagra la homogeneidad lingüística de la enseñanza en la región unilingüe francesa. Estas diferencias de trato de las dos lenguas nacionales en las dos regiones unilingües son, sin embargo, compatibles con el artículo 2 del Protocolo, tal y como el Tribunal lo ha interpretado, y con el artículo 8 del Convenio, incluso considerados en conexión con el artículo 14.

En efecto, el artículo 14 no impide una diferencia de trato si ésta se basa en una apreciación objetiva de circunstancias de hecho esencialmente diferentes y si, inspirándose en el interés público, vela por un justo equilibrio entre la salvaguardia de los intereses de la comunidad y el respeto de los derechos y libertades garantizados por el Convenio.

Al investigar si las disposiciones legales impugnadas responden a estos criterios, el Tribunal constata que su objetivo es el de realizar la unidad lingüística en el interior de las dos grandes regiones de Bélgica, en las que una amplia mayoría de la población no habla sino una de las dos lenguas nacionales. Esta legislación hace difícilmente viables aquellos centros escolares en los que se enseña únicamente en una de las lenguas nacionales que no sea la de la mayoría de los habitantes de la región. En otras palabras, tiende, en la región unilingüe neerlandés, a disuadir de la creación o mantenimiento de escuelas en las que la enseñanza se imparte exclusivamente en francés. No cabrá considerar como arbitraria esta medida. Descansa, para empezar, en aquel elemento objetivo que constituye la región. Se inspira, además, en un interés público, el de asegurar que todos los centros escolares dependientes del Estado que existen en una región unilingüe, dispensen su instrucción en la lengua que sea, con mejor

título que otras, la de la región.

Esta parte de la legislación no viola los derechos del individuo. El Tribunal hace notar a este respecto que los textos impugnados no conciernen sino a la enseñanza oficial o subvencionada. En modo alguno impiden, en la región unilingüe neerlandesa, la organización de una enseñanza libre de expresión francesa, enseñanza que de otra parte subsiste en cierta medida en dicha región. El Tribunal no considera, por tanto, que los medios empleados en esta materia por el legislador belga sean desproporcionados con las exigencias del interés público perseguido, hasta el punto de constituir una discriminación contraria al artículo 14 del Convenio combinado con la primera frase del artículo 2 del Protocolo o con el artículo 8 del Convenio.

B. Sobre la segunda cuestión

8. La segunda cuestión es relativa al extremo de saber si existe o no, en el caso de los demandantes, violación del artículo 2 del Protocolo adicional y de los artículos 8 y 14 del Convenio, o de uno de ellos, «en la medida en que las Leyes de 1963 acarreen la retirada total de las subvenciones a las escuelas provinciales, municipales o privadas, que dispensen, con carácter de clases sin subvenciones y junto a la enseñanza impartida en la lengua que prevén las leyes lingüísticas, una enseñanza total o parcial en otra lengua».

1. Hechos

9. Mediante una circular de 9 de agosto de 1963, el Ministro de Educación Nacional y Cultura llamó la atención de los «directores de centros escolares» que tenían «clases de las llamadas de transmutación», sobre el hecho de que en aplicación de la Ley de 30 de julio de 1963 habrían de «proceder a partir del 1 de septiembre de 1963 a la supresión de todas las clases de preescolar (de jardín de infancia o maternal) (de régimen neerlandés o francés) y del primer año de enseñanza primaria (de régimen neerlandés o francés)», debiendo «ser suprimidos progresivamente, de año en año, los restantes años» y no pudiendo ser inscrito en estas clases «ningún nuevo alumno».

Una circular ministerial de 29 de agosto de 1963, destinada a las «autoridades organizadoras de los centros de enseñanza libre», completaba la precedente, precisando lo que sigue:

«...de acuerdo con la declaración hecha durante la discusión del proyecto de ley relativa al régimen lingüístico de la enseñanza, se retirarán las subvenciones a aquellas escuelas que mantengan, como clases sin subvención, las clases de transmutación que deben suprimirse en virtud de la ley.

Si un centro sigue organizando clases de preescolar o del primer año de la enseñanza primaria, en una lengua que no sea la de la región, se suspenderán todas las ayudas previstas para el centro.»

Las mencionadas circulares parecían basarse en el artículo 1 de la Ley de 30 de julio de 1963, combinado con el artículo 4. De acuerdo con el artículo 1 «los centros oficiales de enseñanza preescolar, primaria, media, normal, técnica, artística o especial y los mismos centros, libres, subvencionados o reconocidos por el Estado quedan sometidos a las disposiciones de la presente Ley». En cuanto al artículo 4, dispone en particular que «la lengua de enseñanza será el neerlandés en la región de lengua neerlandesa» y «el francés en la región de lengua francesa».

Tomado al pie de la letra, el primer párrafo de la circular de 29 de agosto de 1963 se refería

sólo a las clases de transmutación, clases que han desaparecido posteriormente en virtud del artículo 22 de la Ley de 30 de julio de 1963 . El segundo párrafo se prestaba, no obstante, a una interpretación más amplia: mencionaba también las clases de preescolar (jardín de infancia, maternal), siendo así que nunca han existido clases de transmutación en el nivel de la enseñanza preescolar, que es puramente facultativo en Bélgica. Por lo demás, la circular de 29 de agosto se dirigía a todas «las autoridades organizadoras de los centros de enseñanza libre», no ya, como la del 9 de agosto, «a los directores de centros de enseñanza», «clases de las llamadas de transmutación».

Por lo demás, la Comisión estima que «puesto que el mantenimiento de clases preparatorias supone la pérdida de todas las subvenciones del centro», «la existencia de una enseñanza completa en lengua distinta de la de la región» entraña, sin duda y con mayor razón, «la misma sanción».

El Gobierno belga no rechaza esta afirmación, por el contrario, su memorándum de 9 de mayo de 1967 incluye el siguiente fragmento:

«Diversas circulares -particularmente las de 9 y 29 de agosto de 1963- llamaron la atención de los directores de centros de enseñanza libre subvencionados sobre el hecho de que en virtud de la Ley de 30 de julio de 1963, la concesión de subvenciones quedaba condicionada a que estos centros se abstuviesen de organizar, junto a la enseñanza impartida en la lengua de la región, una enseñanza paralela que se impartiría total o parcialmente en otra lengua.

Sin embargo, se admitió, en el nivel de enseñanza primaria, un régimen transitorio de supresión progresiva.»

De ello deduce el Tribunal que la retirada de subvenciones no se aplica únicamente en el supuesto de mantener unas clases de transmutación, clases cuya desaparición había de acarrear la Ley de 30 de julio de 1963. Constata, asimismo, que la medida impugnada reviste un carácter permanente: en la región de lengua neerlandesa un centro neerlandófono que organizara clases, total o parcialmente francesas en el nivel preescolar, primario o secundario, perdería su derecho a obtener subvenciones; en cuanto a los centros «bilingües» que anteriormente mantenían clases semejantes en la misma región, han debido prescindir de ellas u organizarlas con independencia del centro para conservar aquel derecho (a las subvenciones).

2. Argumentos presentados por los demandantes ante la Comisión o por intermedio de ésta

10. Según la versión de los demandantes, y especialmente por los de Amberes, Gante y Vilvorde, la retirada de las subvenciones constituiría uno de los medios utilizados por el Estado belga para privar en la práctica a los padres francófonos de Flandes de la posibilidad de proporcionar a sus hijos una enseñanza en francés. Se trataría de un obstáculo que se suma a otros de naturaleza legal (retirada de subvenciones y negativa a conceder la homologación de los estudios) y a ciertas presiones extrajurídicas, «caso del Ateneo -Instituto de Enseñanza Media- Renaix, etcétera».

Los demandantes señalan que según el artículo 5, párrafo 1.º, de la Ley de 30 de julio de 1963 , aplicable en el distrito de Bruselas capital, «las secciones en las que la lengua de la enseñanza es el francés y las secciones en las que la lengua de la enseñanza es el neerlandés, no pueden estar bajo una misma dirección...». Este texto no se refiere a la región de lengua neerlandesa, pero las circulares de 9 y 29 de agosto de 1963 conducen, según ellos y en el mejor de los casos, al mismo resultado: obligarían a los centros contemplados bien a suprimir su sección francesa, bien a dividirse en dos. En Amberes, el Instituto St. Joseph des Filles de Marie y el

Colegio Marie-José (agregado al Liceo) optaron por la segunda solución: han edificado un muro entre las dos secciones. En opinión de los demandantes, la construcción de semejante muro «hiere los sentimientos del niño, que de este modo quedará acomplejado» y «víctima de una humillante segregación». Además estos centros estarían abocados a desaparecer en un plazo más o menos breve, por el efecto acumulado de las normas legales y de las presiones sobre ellos ejercidas; ya ahora varios centros habrían cesado de impartir cualquier enseñanza en francés, tras la entrada en vigor de la legislación de 1963.

Los demandantes insisten, además, en la necesidad de distinguir entre la negativa o la retirada de subvenciones, teniendo esta última, según ellos, un carácter punitivo.

3. Argumentos presentados ante el Tribunal por el Gobierno belga y por la Comisión

11. Según el Gobierno belga, la retirada de subvenciones no viola ni el artículo 2 del Protocolo, ni el artículo 8 del Convenio, que no obligan a los Estados a conceder subvenciones a las escuelas y no protegen las preferencias culturales y lingüísticas de los padres; tampoco infringiría el artículo 14 del Convenio, que no se aplicaría «con efectos» sino allí donde el Convenio «impone» a los Estados «una determinada acción» o les permite «restringir el ejercicio de los derechos y el goce de las libertades garantizadas», lo que no sería el caso en este supuesto (cf . supra). «El requisito de abstenerse de organizar una enseñanza paralela que se impartiese, total o parcialmente, en lengua distinta de la región» sería una simple «condición puesta al otorgamiento de una ayuda discrecional (faveurs, privileges), como es la subvención», cuya retirada «es ajena a la materia regulada por el Convenio y el Protocolo adicional».

Los restantes argumentos del Gobierno belga tienen carácter subsidiario: valen únicamente para el caso de que el Tribunal adoptase la interpretación amplia que la mayoría de la Comisión presta al artículo 14. El Gobierno belga «no ve apenas» diferencia entre «las ventajas para la población neerlandesa y las desventajas para la población francófona» ni, por consiguiente, entre la negativa de las subvenciones y su retirada. Tratando de demostrar que esta última medida no constituye una discriminación, subraya que uno de los «principios directores de la legislación belga» consiste en sujetar bajo «el mismo régimen» que «la enseñanza oficial» a «la enseñanza privada subvencionada» y en impedir los «fraudes a la Ley». Ahora bien, los centros «neerlandófonos que creaban secciones francófonas» habrían recurrido con frecuencia a «artificios, de un gusto muy dudoso a veces, para hacer que, a pesar de todo, su sección francófona se beneficiara de las subvenciones» destinadas «a la enseñanza neerlandófona». Según el Gobierno belga, si los directores de estos centros lograban «crear una sección francesa» no era «en la mayor parte de los casos» «sino porque dirigían una enseñanza neerlandófona subvencionada y reconocida». En consecuencia, las secciones francófonas no eran por lo general «viables, sino como anexo de un centro neerlandófono», y se podía «formular objetivamente serias reservas en cuanto al valor de la enseñanza» que impartían. Ciertos centros habrían abandonado toda enseñanza en francés desde 1963-1964. «Algunas secciones francófonas con importancia suficiente como para ser viables por sí mismas» habrían podido, sin embargo, «subsistir transformadas en centros autónomos». Por lo demás, el Convenio, menos generoso en esto que la Constitución belga, no consagraría el derecho a seguir «una política lingüística disconforme con la de las autoridades nacionales» y la política lingüística del Estado belga perseguiría un «objetivo legítimo», cuya apreciación quedaría fuera de la competencia de la Comisión y del Tribunal: garantizar en Flandes la formación de élites de expresión neerlandesa, luchando contra el «fenómeno de afrancesamiento» que antaño se manifestaba.

12. La Comisión confirmó ante el Tribunal la opinión que la mayoría de sus miembros habían expresado a este respecto en el informe. Según su parecer, la retirada de las subvenciones

-como su no concesión- no viola ni el artículo 8 del Convenio ni la segunda frase del artículo 2 del Protocolo adicional, ya se contemplen estas disposiciones «aisladamente» o «conjuntamente» con el artículo 14 del Convenio; no infringe tampoco la primera frase del artículo 2 del Protocolo, en tanto éste sea interpretado, abstracción hecha del artículo 14 (cf . supra).

La Comisión considera, por el contrario, por siete votos contra cinco, que la mencionada medida desconoce el derecho a la instrucción, tal y como lo garantizan conjuntamente la primera frase del artículo 2 del Protocolo y el artículo 14 del Convenio. Sobre la base de su interpretación del artículo 14 arriba mencionado («campo de aplicación» y «noción de discriminación»: cf . supra) considera, en efecto, que la retirada de las subvenciones constituye un rigor injustificado: en lugar de «favorecer en una u otra de las regiones la lengua y la cultura regional», tendería a «impedir la extensión o el simple mantenimiento en una región de la lengua y de la cultura de la otra región» y a «lograr la asimilación de las minorías al medio lingüístico».

En este orden de ideas, la Comisión hace notar que la retirada de las subvenciones «se produce incluso en el caso en que se mantienen clases de preescolar no conformes con la legislación impugnada», se aplica a escuelas que respetan «plenamente» «en el plano técnico y científico» las «exigencias legales», ya que se beneficiaban de subvenciones antes de la entrada en vigor de la Ley de 30 de julio de 1963.

Dicha retirada no concierne en la práctica sino a los centros situados en Flandes, ya que no parecen existir centros similares en Valonia, «afecta severamente a los niños francófonos sin suponer ventaja alguna para los de lengua neerlandesa» y «se produce a través de una sanción de carácter represivo cuyas víctimas, además, no son los centros escolares a los que se dirigen, sino los habitantes francófonos» de la región de lengua neerlandesa, y más exactamente en este caso «todos los signatarios de las seis demandas» presentadas al Tribunal.

Subraya todavía la Comisión que la enseñanza francesa de la que se trata «respondía a una necesidad», ya que no cree «que una escuela privada organice clases costosas y no subvencionadas si el número de alumnos es insuficiente». En cuanto a los «fraudes a la Ley», piensa que la Inspección escolar podría descubrirlos fácilmente e imponer, en tal caso, «la sanción consistente en la retirada». Ahora bien, no se actuaría «de este modo» «el simple hecho de que un centro dispense una enseñanza total o parcial no subvencionada en lengua francesa» acarrearía «automáticamente por efecto... de una guillotina», por así decir, «la retirada de la totalidad de las subvenciones».

4. Decisión del Tribunal

13. La situación a que hace referencia la segunda cuestión está ligada a aquella que es objeto de la primera. Las disposiciones legales mencionadas en la primera hacen imposible, en la región unilingüe neerlandesa, la creación o subvención, por el Estado, de escuelas que impartan enseñanza en francés. Las medidas legales y administrativas a que se refiere la segunda cuestión se limitan a completar las mencionadas disposiciones: tienden a impedir el funcionamiento de escuelas «mixtas» que en una región unilingüe -en este caso la región unilingüe neerlandesa- mantuviesen con el carácter de clases no subvencionadas y junto a una enseñanza en la lengua de la región, otra impartida total o parcialmente en lengua distinta. Se trata, por consiguiente, de un conjunto de textos que persiguen un objetivo común, la defensa de la homogeneidad lingüística de la región.

La respuesta del Tribunal a la segunda cuestión es la misma que la ya dada a la primera.

En efecto, ni el artículo 2 del Protocolo ni el artículo 8 del Convenio se ven violados por las disposiciones impugnadas.

Como quiera que la primera frase del artículo 2 del Protocolo, por sí misma deja entera libertad al Estado para subvencionar o no escuelas privadas, la retirada de las subvenciones a las escuelas que no cumplan las exigencias a las que el Estado subordina el otorgamiento de estas subvenciones -en este supuesto la condición de impartir exclusivamente una enseñanza conforme con las leyes lingüísticas- no entra en el marco de este precepto.

Tampoco existe violación del artículo 8 del Convenio, por las razones arriba expuestas en contestación a la primera cuestión.

Tampoco constata el Tribunal que exista violación del artículo 2 del Protocolo y del artículo 8 del Convenio, considerados en conexión con el artículo 14.

Ya indicó el Tribunal, a propósito de la primera cuestión, el carácter no arbitrario y, por ende no discriminatorio, de las medidas que tienden a garantizar, en las regiones unilingües, que la lengua de enseñanza de las escuelas oficiales o subvencionadas sea exclusivamente la de la región. Estas medidas no impiden a los padres francófonos que lo deseen proporcionar a sus hijos una instrucción en francés ya sea en escuelas privadas no subvencionadas, ya en una escuela de la región unilingüe francesa o de Bruselas capital.

La legislación a la que hacía referencia la primera cuestión no autoriza la creación ni el funcionamiento, en la región unilingüe neerlandesa, de escuelas oficiales o subvencionadas que dispensen la enseñanza en francés. La legislación a la que la segunda cuestión se refiere va más lejos: mediante la retirada total de las subvenciones, imposibilita, en esa misma región que, con carácter accesorio, se imparta enseñanza en francés por una escuela neerlandófona subvencionada.

La Comisión ha subrayado que semejante retirada de las subvenciones «afecta severamente a los niños francófonos» de Flandes, señaladamente porque la mayoría de los centros que dispensaban en Flandes una enseñanza en francés eran escuelas mixtas.

No sin admitir que se trata de una medida rigurosa, el Tribunal no puede alinearse con el parecer de la Comisión, según el cual está prohibida por el juego combinado del artículo 2 del Protocolo y del artículo 14 del Convenio. Esta opinión únicamente podría compartirse si la «medida rigurosa» fuese equivalente a una diferencia de trato arbitraria y, por consiguiente, discriminatoria. Ahora bien, el Tribunal ha constatado que las disposiciones legales discutidas en la primera cuestión -por rigurosas que sean- se basan en criterios objetivos. Lo propio ocurre con la medida de que aquí se trata. Su propósito es evitar el que aquella enseñanza que el Estado no quiere subvencionar -por razones que son plenamente compatibles con los artículos 2 del Protocolo adicional y 8 y 14 del Convenio- no se aproveche de ninguna forma de las subvenciones obtenidas por la enseñanza conforme con las leyes lingüísticas. Este propósito es en sí plausible y el Tribunal no tiene por qué apreciar si es posible alcanzarlo de otro modo.

Por su parte, lo único que pueden lograr estas medidas es evitar que en una misma escuela se dispensen enseñanzas subvencionadas y no subvencionadas. En nada atentan a la libertad de organizar una enseñanza libre de expresión francesa independiente de la enseñanza subvencionada.

Las medidas legales y administrativas en cuestión duales consagrados por el Convenio. De

suerte que no son obstáculo al ejercicio de los derechos individuales resulta respetado el necesario equilibrio entre los intereses colectivos de la sociedad y los derechos individuales garantizados.

Por tanto, no son incompatibles con las disposiciones del artículo 2 del Protocolo y del artículo 8 del Convenio, considerados conjuntamente con el artículo 14.

C. Sobre la tercera cuestión

14. La tercera cuestión se refiere al extremo de saber si existe o no, en el caso de los demandantes, una violación del artículo 2 del Protocolo adicional y de los artículos 8 y 14 del Convenio, o de cualquiera de ellos,

«En relación con el Estatuto propio que la Ley de 2 de agosto de 1963, en su artículo 7, párrafo 3.º, establece para los seis municipios de la periferia de Bruselas, Kraainem entre ellos»,

todo ello bajo reserva de las condiciones de residencia, a las que hace referencia la quinta cuestión.

1. Hechos

15. Situado algunos kilómetros al este de Bruselas, el municipio de Kraainem pertenecía, bajo la vigencia de las Leyes de 1932, a la región unilingüe flamenca. Como consecuencia de un «importante movimiento de emigración de bruselenses francófonos» hacia una «periferia menos congestionada», así como también en virtud de un «fenómeno espontáneo de afrancesamiento», ha perdido poco a poco su carácter de localidad puramente flamenca. El último censo lingüístico, que se remonta a 1947, puso de relieve la existencia de un 47 por 100 de francófonos. Según los firmantes de la demanda número 1677/62, tuvo lugar en Kraainem, el 31 de diciembre de 1961, y a pesar de la Ley de 24 de julio de 1961, un «censo lingüístico indirecto». Al haber distribuido la Administración municipal entre la población boletines bilingües, habría constatado la existencia de una proporción de francófonos del 61,18 por 100, que alcanzaría hoy la del 65 por 100. Por su parte, el Gobierno belga estima que estas «sedicentes estadísticas», «llevadas a cabo en circunstancias muy lejanas a las propias de una investigación científica objetiva», deben contemplarse «con la mayor reserva».

Fuere lo que fuere, Kraainem no pertenece en este momento ni «a la región de lengua neerlandesa», ni a «la región de lengua francesa», ni el «distrito de Bruselas capital», cuya composición respectiva fijan los artículos 3, 4 y 6 de la Ley de 2 de agosto de 1963. En los términos del artículo 7, párrafo 1.º, de la mencionada Ley constituye una «división administrativa diferenciada» provista de un «régimen propio», junto con otros cinco municipios de los alrededores inmediatos de la capital del reino, a saber, Drogenbos, Linkebeek, Rhode-St. Genèse, Wemmel y Wazembeek-Oppem. Este régimen se haya definido esencialmente en los párrafos 2 y 3 del artículo 7. El párrafo 2 prevé en sustancia que los seis municipios de que se trata gocen de un régimen bilingüe «en materia administrativa», al menos en las relaciones entre los servicios locales y el público. En cuanto al párrafo 3, aplicable «en materia escolar», se haya redactado así:

«A. La lengua de la enseñanza es el neerlandés.

La enseñanza de la segunda lengua puede organizarse en la enseñanza primaria a razón de cuatro horas por semana en el segundo grado y de ocho horas por semana en los grados tercero y cuarto.

B. La enseñanza preescolar y primaria puede impartirse a los niños en francés si esta lengua es la materna o usual del niño y si el cabeza de familia reside en uno de estos municipios.

Sólo puede organizarse esta enseñanza a petición de 16 cabezas de familia que residan en el municipio.

El municipio al que se dirija una petición de las arriba indicadas debe organizar dicha enseñanza.

La enseñanza de la segunda lengua nacional es obligatoria en las escuelas primarias a razón de cuatro horas por semana en el segundo grado y de ocho horas por semana en los grados tercero y cuarto.

C. La enseñanza de la segunda lengua puede comprender ejercicios de repaso de las otras materias del programa.»

En los seis municipios de que se trata, al control lingüístico organizado por el capítulo 5 de la Ley de 30 de julio de 1963, se añade el que ejerce el Comisario del Gobierno, Subgobernador de la provincia de Brabante (art. 7, párrafos 1 y 5, de la Ley de 2 de agosto de 1963).

2. Argumentos presentados por los demandantes ante la Comisión o por intermedio de ésta

16. Los demandantes de Kraainem (demanda número 1677/62) consideran que esta legislación viola el artículo 2 del Protocolo adicional y los artículos 8 y 14 del Convenio. A su parecer, la «aglomeración urbana bruselense» constituye «una entidad única indivisible». Ahora bien, la Ley de 30 de julio de 1963 (artículos 4 y 5) y la Ley de 2 de agosto de 1963 (artículos 3, 6 y 7) han establecido en ella «al menos tres regímenes» diferentes: el de Bruselas capital, el de los seis municipios arriba mencionados, Kraainem inclusive, y el de los restantes municipios «periféricos», incluyendo Alsenberg y Beersel, que siguen perteneciendo a la región de lengua neerlandesa. Semejante sistema sería, según ellos, reflejo del deseo de «cortar de raíz» los hechos: tratando de hacer posible la «reconquista flamenca» de los «municipios limítrofes» que han sufrido las consecuencias del «desbordamiento de Bruselas», los poderes públicos habrían, según los demandantes, «aherrojado» a la capital en una especie de corsé, tanto más rígido cuanto que la Ley de 24 de julio de 1961 suprimió los censos lingüísticos de la población.

«Aunque es relativamente más favorable» que el de Alsenberg y el de Beersel, el status de Kraainem representaría «el colmo del absurdo», por tender a «proteger» no ya a una minoría, sino a una mayoría de francófonos. Protección que seguiría siendo, además, muy insuficiente; quedaría reducida a «facilidades mínimas», erróneamente calificadas como «amplias concesiones». En primer término, además, el artículo 7, párrafo 3 - B, de la Ley de 2 de agosto de 1963 no se refiere sino a la enseñanza preescolar y primaria. Los centros de enseñanza secundaria y técnica de Wemmel, Wezembeek-Oppem y Rhode-St. Genèse tienen el régimen unilingüe como lo tendrían aquellos que se creasen en Kraainem, Drogenbos y Linkebeek. Incluso en el campo de la enseñanza preescolar y primaria el artículo 7, párrafo 3 - B, sería insatisfactorio: se atiene al criterio de la lengua materna o usual, que no garantiza por entero la libertad de elección de los padres y cuyo rigor se vería agravado por un estricto control lingüístico. Por lo demás, las autoridades locales serían a menudo «muy reticentes» a la hora de organizar clases francesas en los seis municipios. Por otro lado, el artículo 7, párrafo 3 - B, impone, para estas clases, la enseñanza del neerlandés a razón de cuatro horas por semana en el segundo grado del nivel primario y de ocho horas en los grados tercero y cuarto; «la enseñanza de la segunda lengua» llevaría así «mucho más tiempo» que la de la primera, «ya

que la enseñanza del francés» no excedería de «seis horas en los programas belgas de las escuelas primarias». Esta situación sería tanto más «extraordinaria cuanto que la enseñanza del francés en las clases neerlandesas de Kraainem reviste, por su parte, carácter facultativo» (artículo 7, párrafo 3 - A, de la Ley de 2 de agosto de 1963). En resumen, el Parlamento belga trataría de «someter» a los niños a las «exigencias de la tierra» obligado a reconocer «ciertos derechos adquiridos de evidencia e importancia flagrantes», los toleraría sólo con carácter «provisional», al objeto de que «se diluyan lo más pronto posible». En última instancia, las clases francesas de Kraainem no serían sino instrumentos de «despersonalización», «clases de transmutación reforzadas». Esa sería la razón por la que los demandantes se niegan a enviar a sus hijos a las mismas; para poder disfrutar de una «adecuada instrucción en francés» los niños habrían de efectuar «largos y gravosos desplazamientos diarios hacia uno de los diecinueve municipios de Bruselas» al precio de «distorsiones en su vida privada y familiar», así como en la de sus padres.

3. Argumentos presentados ante el Tribunal por el Gobierno belga y por la Comisión

17. Ante la Comisión, sostuvo el Gobierno belga que el régimen lingüístico de la enseñanza en Kraainem no infringe ninguno de los tres artículos invocados. Sin dejar de sostener la inaplicabilidad total de estos artículos (cf. supra) presentó algunos argumentos de carácter subsidiario. En sustancia argumentó que el control lingüístico no se ejerce con el rigor arbitrario que los demandantes le atribuyen, que las clases francesas de Kraainem no constituyen en absoluto instrumentos de despersonalización y que en modo alguno persigue el Parlamento belga la «reconquista flamenca» de los alrededores de Bruselas.

Ante el Tribunal, el Gobierno belga no volvió apenas sobre esta cuestión; se remitió expresamente a la opinión de la mayoría de la Comisión.

18. La Comisión considera, en efecto, que el «régimen propio» definido en el artículo 7, párrafo 3, de la Ley de 2 de agosto de 1963 no choca con las exigencias del Convenio y del Protocolo adicional; la Comisión confirmó ante el Tribunal la opinión manifestada a este respecto en su informe.

Considerando que las demandas «deben declararse infundadas» en la medida en que se apoyan en el artículo del Protocolo (cf. supra), la Comisión no considera necesario examinar las «circunstancias particulares que pueden distinguirlas unas de otras», ni las diferencias «entre la legislación de 1962 y la de 1963». Hace notar, no obstante, que en virtud de la Ley de 2 de agosto de 1963 «los demandantes de Kraainem pueden obtener para sus hijos una enseñanza en francés, al menos en el nivel primario».

En lo que concierne al artículo 8 del Convenio, los demandantes carecerían de motivos para «quejarse de cualquier injerencia del Estado en su vida privada y familiar», ya que la enseñanza secundaria no ha de ser tomada en consideración a este respecto y puesto que Kraainem cuenta, actualmente, con clases primarias de expresión francesa. Los demandantes no proporcionan «detalle alguno» sobre las «reticencias» que reprochan a las autoridades locales y, sobre todo no afirman «que sus hijos no puedan disfrutar en la localidad de una enseñanza en francés». Además, no tendrían «en principio nada que temer» del control lingüístico, si es que son verdaderamente francófonos; en el supuesto «de que uno de ellos se considerase víctima de una decisión errónea de la inspección lingüística, podría interponer recursos internos». El agravio basado en la enseñanza intensiva del neerlandés en las clases francesas de Kraainem, tampoco parece justificado: la Comisión considera natural que un Estado bilingüe, como Bélgica, adopte medidas que, sobre todo, en las regiones bilingües aseguren a sus habitantes el conocimiento de las dos lenguas del país; «todo lo más podría uno» extrañarse, según la Comisión, de que «en las escuelas neerlandesas» de Kraainem «la

enseñanza del francés sea facultativo». La obligación de estudiar «la segunda lengua del país» no atentaría «a la personalidad, a la vida privada del alumno»: «la enseñanza general se imparte en francés» y los padres, por lo común, podrían «cuidar de que sus hijos adquirieran un buen conocimiento de su lengua materna». «De todos modos los demandantes no habrían presentado a la Comisión ningún caso en el que esta posibilidad no exista».

La Comisión examina, por último, la posible existencia, en este caso, de violación del artículo 14 del Convenio, en conexión con el artículo 2 del Protocolo adicional o con el artículo 8 del Convenio. Ciertas normas del régimen impugnado son a sus ojos reflejo de «la preocupación del Estado belga por conservar la lengua neerlandesa» si no la de asimilar a «las minorías, contra su voluntad, al medio lingüístico regional». Once miembros de la Comisión piensan, sin embargo, que de ello no resulta discriminación alguna contraria al artículo 14. Siete de éstos consideran «normal que la Ley imponga la enseñanza del neerlandés en municipios en los que esta lengua es la de una parte importante, y a veces la mayoría, de los habitantes». En cuanto a la ausencia, en Kraainem, de una «enseñanza en francés» oficial o subvencionada «de grado secundario», tampoco les parece inconciliable con el artículo 14 «si se admite que la negativa del Estado a crear o subvencionar una enseñanza de grado primario en francés» no tiene carácter discriminatorio, lo mismo puede decirse, y a fortiori «por lo que se refiere a la enseñanza secundaria». Ciertamente, «el Estado introduce» a este respecto «una distinción» en detrimento de los alumnos de lengua francesa. Se trataría, sin embargo, «de un beneficio que la Ley concede a los habitantes de lengua flamenca» y «no de un rigor [rigueur, medida desfavorable («odiosa» en sentido clásico)] que obstaculice el goce por parte de los francófonos de los derechos garantizados por el Convenio». Por otra parte, según los informes presentados a la Comisión «únicamente existe enseñanza secundaria neerlandesa en tres de los municipios enumerados en el artículo 7, párrafo 1, de la Ley de 2 de agosto de 1963, a saber, en Wemmel, Wezembeek-Oppem y Rhode-St. Genèse. De este modo, los padres de lengua neerlandesa que residen en Kraainem, para que sus hijos sigan estudios secundarios, deben también «enviarlos a escuelas más o menos alejadas». Esta situación no dependería en modo alguno de las «cuestiones lingüísticas». Otros cuatro miembros de la Comisión llegan asimismo, a través de razonamientos distintos, a la conclusión de que el actual régimen de los seis municipios de la periferia de Bruselas no es opuesto al Convenio. Por el contrario, un miembro desaprueba esta conclusión: estima, en sustancia, que los demandantes de Kraainem siguen siendo, «si bien en menor grado que en 1963», «víctimas de una discriminación incompatible con el artículo 14 del Convenio». La Comisión llama la atención del Tribunal sobre estos pareceres individuales distintos.

4. Decisión del Tribunal

19. Dejando al margen las condiciones de residencia, a las que se refiere la cuestión quinta, el régimen particular que el artículo 7, párrafo 3, de la Ley de 2 de agosto de 1963 confiere a los seis municipios de la periferia de Bruselas, Kraainem entre ellos, no infringe, en el caso de los firmantes de la demanda número 1677/62 ninguno de los tres artículos invocados por ellos ante la Comisión.

El régimen de los seis municipios no entraña una negativa del derecho a la instrucción, garantizada por la primera frase del artículo 2 del Protocolo o un atentado al derecho al respeto a la vida privada y familiar consagrado por el artículo 8 del Convenio, como tampoco las disposiciones legales y administrativa consideradas en las cuestiones primera y segunda.

El Tribunal subraya a este respecto, en primer lugar, que las escuelas de preescolar y de primaria de expresión francesa que existen en los seis municipios están abiertas a los hijos de los firmantes de la demanda número 1677/62. De este modo, el derecho a la instrucción de estos niños, en el sentido de la primera frase del artículo 2 del Protocolo queda respetado.

Tampoco puede constatarse en este caso la existencia de una injerencia en el ejercicio del derecho al respeto de la vida privada y familiar protegida por el artículo 8 del Convenio. Al alegar ante la Comisión la violación de este texto, los demandantes han interpretado mal su alcance. No puede calificarse como empresa de «despersonalización» el hecho de obligar a un niño a estudiar en profundidad una lengua nacional que no es la suya propia. En cuanto a la decisión de algunos demandantes de enviar a sus hijos a una escuela de lengua francesa de Bélgica capital en lugar de a una escuela regida por el artículo 7, párrafo 3-B, de la Ley de 2 de agosto de 1963 , es el resultado de su propia elección y no de una interferencia de las autoridades en su vida privada y familiar.

Falta determinar si las medidas de que se trata violan la primera frase del Protocolo o el artículo 8 del Convenio, en conexión con el artículo 14. También aquí la respuesta debe ser negativa.

Los seis municipios en cuestión pertenecen a una región tradicionalmente neerlandófono. En consideración al gran número de francófonos que en ellos residen el legislador ha establecido un régimen que deroga el principio de territorialidad. La organización de una enseñanza oficial o subvencionada en francés queda subordinada a la presentación de una petición por parte de 16 cabezas de familia domiciliados en los municipios de que se trate; además, esta enseñanza se ve obligatoriamente acompañada por el estudio profundo del neerlandés. Con ello, la Ley no desborda un marco trazado según criterios objetivos y que se inspira en un interés público. De otro lado, la creación y mantenimiento de una enseñanza dispensada en francés en los mencionados municipios sigue siendo posible. Por último, el hecho de conjugar esta enseñanza con el estudio profundo del neerlandés, mientras que la enseñanza del francés sigue siendo facultativa en las escuelas neerlandesas de los mismos municipios, no constituye una discriminación, ya que estas últimas escuelas pertenecen a una región neerlandófono por tradición. Por lo que se refiere al argumento basado en la falta de una enseñanza secundaria oficial o subvencionada en francés, en Kraainem, el Tribunal hace notar que el artículo 2 del Protocolo no obliga a los Estados Partes a crear centros de enseñanza: es ésta una cuestión que se deja a la apreciación de las autoridades nacionales competentes. El Tribunal constata también, de nuevo, que en Bélgica la escolaridad obligatoria se extiende esencialmente a la instrucción primaria. Señala, por lo demás, que actualmente Kraainem no cuenta tampoco con enseñanza neerlandesa de nivel secundario.

D. Sobre la cuarta cuestión

20. La cuarta cuestión se refiere al extremo de saber si en el caso de los demandantes existe o no una violación del artículo 2 del Protocolo adicional y de los artículos 8 y 14 del Convenio o de cualquiera de ellos:

«Por lo que se refiere a las condiciones que rigen, en relación con los niños cuyos padres residen fuera del distrito de Bélgica capital, la inscripción en las escuelas de este distrito (art. 17 de la Ley de 30 de julio de 1963).»

1. Hechos

21. En los términos de los apartados 2 .º, 3 .º, 4 .º y 5.º del artículo 17 de la Ley de 30 de julio de 1963 :

«En todos aquellos casos en que la lengua materna o usual del niño determine el régimen lingüístico de su instrucción, el director de la escuela no puede inscribirle en un régimen determinado si no cumple alguno de los siguientes requisitos:

a) Presentación de un certificado al director de la escuela a que pertenece el alumno, que acredite que éste ha seguido sus anteriores estudios en la lengua de dicho régimen.

b) Presentación de una declaración lingüística del cabeza de familia, visada por la Inspección lingüística, si ésta no pone en duda la exactitud de la declaración.

c) Decisión de la Comisión o del Jurado mencionado en el artículo 18.

Sin embargo, en el caso en que el niño sea inscrito por primera vez en un centro preescolar, el director de éste puede inscribir al niño sobre la base de una declaración lingüística que habrá de ser remitida en el plazo de un mes, para su verificación por la Inspección lingüística.

En relación con los alumnos que se inscriben en una escuela del distrito de Bruselas capital, y cuyos padres residan fuera de este distrito, la lengua de la enseñanza será la de la región de residencia de los padres, salvo declaración en contrario del cabeza de familia aprobada por la Inspección lingüística.

Corresponde al Rey determinar los modelos del certificado y de la declaración que habrán de comprender toda la información que pueda facilitar la comprobación de su exactitud.»

En aplicación de este último apartado fue emitido el 30 de noviembre de 1966 un Real Decreto; otros dos de la misma fecha establecieron el Estatuto y reglas de funcionamiento de la Inspección lingüística prevista en el artículo 18 de la Ley de 30 de julio de 1963 .

2. Argumentos presentados por los demandantes ante la Comisión o por intermedio de ésta

22. Según los demandantes estas disposiciones infringen el artículo 2 del Protocolo adicional y los artículos 8 y 14 del Convenio. En el distrito de Bruselas capital «la lengua de la enseñanza es», en principio, «la neerlandesa o la francesa, según cuál sea la lengua materna o usual del niño » (art. 5 de la Ley de 30 de julio de 1963). Ahora bien, el sistema de la lengua materna o usual no asegura a los padres una completa libertad de elección: la declaración del cabeza de familia debe ser «la constatación de un hecho» y no «la exposición de un deseo» y el servicio de la Inspección lingüística comprueba su exactitud (arts. 17 y 18 de la Ley de 30 de julio de 1963). Este control, que los demandantes consideran «odioso» por sí mismo, sería, además, una puerta abierta a la «arbitrariedad» tanto más cuanto que la lengua materna puede diferir de la lengua usual y que existen numerosos hogares bilingües. En cuanto a los recursos que establece la Ley de 30 de julio de 1963 (artículo 18) y la de 23 de diciembre de 1946 (Consejo de Estado) no tendrían efectos suspensivos y, además, no podrían corregir el vicio fundamental del sistema criticado.

Las quejas de los demandantes, sin embargo, se dirigen sobre todo al apartado 4, del artículo 17 de la Ley de 30 de julio de 1963 , que contempla la hipótesis particular de los padres que deseen de confiar sus hijos a una escuela de Bruselas capital, residan fuera de este distrito. Según los anteriores, este apartado introduciría una traba adicional al ejercicio de la libertad de elección de los demandantes: si éstos envían a sus hijos a educarse a la capital, la lengua de la enseñanza será normalmente la de la región en la que vivan, en su caso, el neerlandés. Sin duda el cabeza de familia podrá hacer una declaración en sentido contrario, pero habrá de obtener, en las condiciones arriba descritas, la aprobación de la Inspección lingüística. Para deshacer la «presunción legal» establecida por el apartado 4º del artículo 17, tendrá que presentar una «contraprueba», procedimiento que a los ojos de los demandantes resulta «claramente discriminatorio». «En situaciones dudosas o confusas» -que no serían escasas en Bélgica- se impondrá aquella presunción.

Para los niños procedentes de un centro preescolar situado en zona unilingüe flamenca, el envío a Bruselas constituiría una solución aún más precaria a consecuencia de los apartados 2.º y 3.º

En suma, el artículo 17 tendería a privar al cabeza de familia «al precio incluso del desmembramiento del hogar», «del derecho elemental de que la carne de su carne se le asemeje intelectualmente».

Los firmantes de la demanda número 2126/64 señalan no obstante que «1.253 niños de Vilvorde acuden a los centros de enseñanza francófonos en Bruselas o en Valonia». Para proveer al transporte de los niños entre tres y nueve o diez años han fletado autobuses; además, han establecido un turno para vigilar la subida de los niños a aquéllos en los puntos de salida y la bajada en las llegadas. Otros demandantes parecen haber adoptado asimismo esta solución.

3. Argumentos presentados ante el Tribunal por el Gobierno belga y por la Comisión

23. Ante la Comisión, el Gobierno belga sostuvo que el artículo 17 de la Ley de 30 de julio de 1963, y especialmente su apartado 4.º, no constituye violación ni del artículo 2 del Protocolo adicional ni de los artículos 8 y 14 del Convenio. No sin sostener, como argumento principal, la inaplicabilidad completa de estos artículos (cf. supra), presentó una serie de argumentos con carácter subsidiario. Sostuvo en primer término que el carácter de la lengua materna o usual resulta mucho más sencillo, flexible y liberal de lo que pretenden los demandantes. En modo alguno podría un niño de lengua francesa verse excluido de las clases francesas de Bruselas capital, incluso si comenzó sus estudios en Flandes y en neerlandés. A este respecto, la Ley de 30 de julio de 1963 no difiere de la Ley de 14 de julio de 1932 sino en el siguiente aspecto: crea «dos presunciones legales» basadas, respectivamente, en «la lengua en la que el niño recibió anteriormente la instrucción» (apartado 2º del art. 17), y en la lengua de la región informe, considera que el artículo 17 de la Ley de 30 de julio de 1963 no infringe ninguno de los tres artículos invocados por los demandantes. En lo que concierne al artículo 2 del Protocolo adicional y al artículo 8 del Convenio, aisladamente considerados, en la que viven los padres (apartado 4.º). Sin embargo, estas presunciones «pueden ser enervadas por la declaración del padre de familia». En cuanto al control que incumbe a la Inspección lingüística, no se ejerce con el rigor que los demandantes le atribuyen; su objetividad encuentra una garantía adicional en los recursos establecidos por la legislación en vigor (art. 18 de la Ley de 30 de julio de 1963, Real Decreto de 30 de noviembre de 1966 sobre el funcionamiento de la Inspección lingüística y Ley de 23 de diciembre de 1946 creadora del Consejo de Estado de Bélgica). En consecuencia no se producirían sino muy raramente abusos imputables a «funcionarios puntillosos». Por lo demás, no podrían los demandantes quejarse de ello ante la Comisión antes de haber presentado la cuestión, «con una finalidad constructiva» ante la «jurisdicción nacional» competente.

Ante el Tribunal, el Gobierno belga se remitió expresamente a la opinión de la Comisión sobre este punto. Subrayó, además, que los niños cuya lengua materna o usual es distinta del francés o del neerlandés, por ejemplo, el alemán, «pueden inscribirse como en las neerlandesas». Añadió que «las escuelas en Bruselas capital tanto en las escuelas francesas del distrito de Bruselas capital que dispensan una formación específica» en una sola lengua pueden recibir alumnos cuya lengua materna no coincida con aquélla, incluso si los padres residen en otra parte: basta, en casos semejantes, que les sea imposible obtener «una formación semejante en su región lingüística» (Circular ministerial de 10 de octubre de 1963).

24. La Comisión, confirmando ante el Tribunal el parecer unánime formulado a este respecto en su opinión se basa en consideraciones resumidas más arriba. Tampoco entiende la

Comisión que el artículo 17 de la Ley de 30 de julio de 1963 entrañe, en este caso, una discriminación contraria al artículo 14 del Convenio, en conexión con el artículo 2 del Protocolo o con el artículo 8 del Convenio. Sin duda pone de relieve la Comisión que los padres neerlandeses de Valonia no parecen enviar a Bruselas capital a sus hijos con la misma frecuencia que los padres franceses de Flandes; la Comisión ve en ello una de las pruebas de la relatividad del «paralelismo por el que vela la Ley entre las dos grandes zonas unilingües».

El hecho de que los niños de expresión neerlandesa «no tengan acceso a las escuelas francesas de Bruselas» y la existencia de un control lingüístico, le parecen ser reflejo de «los cuidados del Estado belga velando por el mantenimiento de la lengua neerlandesa». La Comisión constata, sin embargo, que los demandantes, incluyendo los de Vilvorde, no afirman «en parte alguna... que los hijos de cualquiera de ellos no hayan sido aceptados en las escuelas francesas de Bruselas»; de ello deduce que «no pueden pretenderse víctimas de una medida discriminatoria».

En su memoria de 16 de diciembre de 1965, la Comisión «llama la atención del Tribunal sobre un aspecto particular de la legislación de que se quejan los demandantes» «incluso cuando prevén la posibilidad de un doble sistema lingüístico de enseñanza oficial o reconocida», por ejemplo, en el distrito de Bruselas capital, «los textos vigentes no conceden a los padres la libertad de elegir entre el francés y el neerlandés como lengua para la educación de sus hijos», ya que (dichos textos) «instauran el sistema de la lengua materna o usual y someten la declaración de padre de familia al control de la inspección lingüística». La Comisión se plantea la duda de si resulta de ello una simple «distinción legítima» o una verdadera «discriminación» incompatible con el artículo 14. No obstante, la Comisión constata que la cuestión no se plantea «en toda su pureza en los casos planteados ante el Tribunal, ya que los demandantes se presentan como francófonos y desean para sus hijos una enseñanza en francés».

4. Decisión del Tribunal

25. Las condiciones a las que se subordina la inscripción de los niños cuyos padres viven fuera del distrito Bruselas capital, en dicho distrito se establece en el artículo 17 de la Ley de 30 de julio de 1963 ; en el caso de los demandantes la aplicación de este texto no viola ninguno de los tres artículos del Convenio y del Protocolo por ellos invocados ante la Comisión. En efecto, el Tribunal recuerda que la primera frase del artículo 2 del Protocolo no implica, por sí misma, exigencia alguna de orden lingüístico y que el artículo 8 del Convenio no consagra un derecho propio de los padres en materia de instrucción de sus hijos. Constata, además, el Tribunal que la disposición legal impugnada no ha perturbado de modo injustificado la vida privada y familiar de los demandantes. Tampoco constata el Tribunal, sobre el extremo considerado, la existencia de discriminación contraria al artículo 14 del Convenio en conexión con la primera frase del artículo 2 del Protocolo o con el artículo 8 del Convenio; por lo demás, semejante discriminación no ha sido demostrada por los demandantes. En su Memorándum de 16 de diciembre de 1965 la Comisión llamó la atención del Tribunal sobre el hecho de que allí donde existe un doble sistema de enseñanza oficial o subvencionada, por ejemplo, en Bruselas, los padres carecen de la libertad de elegir entre el francés y el neerlandés como lengua de instrucción de sus hijos. En el presente caso, esta cuestión reviste un carácter teórico, ya que los demandantes se declaran francófonos y desean para sus hijos una enseñanza en francés; ciertamente, la Comisión no ha dejado de subrayarlo así. En todo caso, el Tribunal no ha de decidir sobre un problema que no se encuentra planteado.

E. Sobre la quinta cuestión

26. La quinta cuestión versa sobre si hay o no, en el caso de los demandantes, violación del artículo 2 del Protocolo adicional y de los artículos 8 y 14 del Convenio, o de uno de ellos,

«en tanto que el artículo 7, último párrafo, de la Ley de 30 de julio de 1963 y el artículo 7, párrafo 3, de la Ley de 2 de agosto de 1963 impide a ciertos niños, con el solo fundamento de la residencia de sus padres, acceder a las escuelas de lengua francesa existentes en Lovaina y en los seis municipios de la periferia de Bruselas dotadas de un «estatuto especial» e incluido Kraainem».

1. Hechos

27. En los términos del artículo 7, último párrafo in fine, de la Ley de 30 de julio de 1963, un «Real Decreto , motivado, dictado previa deliberación del Consejo de Ministros y publicado por entero en el Moniteur Belge», puede derogar las disposiciones del artículo 4 (que tratan de las regiones unilingües) al respecto de lo siguiente:

«secciones de enseñanza especial, de enseñanza técnica existente actualmente, y secciones de enseñanza media existente actualmente, que sirvan de secciones didácticas en una Universidad y que se encuentren situadas en la misma aglomeración que esta Universidad. Todas estas secciones son únicamente accesibles a los niños cuya lengua materna o usual no es la lengua de enseñanza de región lingüística en que la escuela está situada, cuando el cabeza de familia reside fuera de esta región, o se beneficia del régimen particular previsto en el artículo 40 de la Ley sobre el empleo de lenguas en materia administrativa, así como a los niños de nacionalidad extranjera cuando el cabeza de familia forma parte de una organización de derecho internacional, una embajada, una legación o un consulado».

El artículo 40 de la Ley de 2 de agosto de 1963 sobre el empleo de lenguas en materia administrativa, al cual este texto se refiere, concierne «al personal, los alumnos y los profesores» de «Universidad bilingüe establecida en un municipio sin régimen especial», «así como los miembros de su familia que vivan con ellos».

En virtud del artículo 7, segundo párrafo in fine, de la Ley de 30 de julio de 1963, un Real Decreto de 8 de agosto de 1963, publicado en el Moniteur Belge de 2 de agosto de 1963, introdujo «derogaciones temporales a las disposiciones del artículo 4» de la misma Ley . Preveía en particular lo siguiente:

«BALDUINO, Rey de los Belgas,

(...)

Considerando que el breve plazo que separa la publicación de esta Ley de su aplicación hace imposible un examen profundo de la situación de las diferentes secciones existentes que podrían prevalerse de una derogación a las disposiciones del artículo 4 (...);

Considerando que conviene decidir cuanto antes la posición de las escuelas durante el año escolar 1963-1964;

(...)

Hemos decidido y decidimos:

Artículo 1.º Los establecimientos oficiales y los establecimientos libres subvencionados o reconocidos por el Estado que han organizado, en el curso del año escolar 1962-1963, una enseñanza en una lengua diferente a la de la región lingüística en que la escuela está situada, pueden continuar esta enseñanza en el curso del año escolar 1963-1964

a) (...),

b) en las secciones de enseñanza técnica o especial;

c) en las secciones de enseñanza media de expresión francesa del Institut du Sacré-Coeur de Heverlée.

Esta enseñanza no será accesible más que a los niños que estaban ya inscritos en el establecimiento durante el año escolar 1962-1963, así como aquellos a los que se refiere el artículo 7 de la Ley de 30 de julio de 1963 .

Artículo 2. (...).»

El Gobierno belga, a petición del Tribunal, dictó el 30 de noviembre de 1967 un Real Decreto de 30 de noviembre de 1966 «de aplicación del artículo 7, párrafo 2, 2.º, de la Ley de 30 de julio de 1963». Publicado en el Moniteur belge de 3 de diciembre de 1966, este Decreto aparentemente reviste un carácter permanente que no tenía el de 8 de agosto de 1963. Las principales disposiciones eran las siguientes:

«BALDUINO, Rey de los Belgas,

Considerando la existencia de una enseñanza organizada en las secciones de enseñanza técnica, en las secciones de enseñanza media sirviendo de secciones didácticas a la Universidad católica de Lovaina, y situadas en la misma aglomeración que esta Universidad;

(...);

Vista la urgencia;

(...);

Hemos decidido y decidimos:

Artículo 1.º La enseñanza organizada en lengua francesa en las secciones de enseñanza especial, así como la existencia a 30 de julio de 1963 en las secciones de enseñanza técnica y en las secciones de enseñanza media que sirvan de secciones didácticas a la Universidad católica de Lovaina, y que están situadas en la misma aglomeración que esta Universidad, es accesible a los niños a los que se refiere el artículo 7, párrafo 2, 2º, de la Ley de 30 de julio de 1963 , así como a los que estaban ya inscritos en tales secciones durante el año escolar 1962-1963.

Artículo 2.º El presente Decreto entra en vigor el 1 de septiembre de 1966.

Artículo 3. (...).»

La ciudad de Lovaina y el municipio limítrofe de Heverlée se encuentran situados en la «región de lengua holandesa»; unos kilómetros los separan de la frontera lingüística. Una Universidad católica se encuentra implantada en Lovaina desde hace siglos, y comprende una sección flamenca y una sección francesa. El Institut du Sacré-Coeur de Heverlée es, también, un establecimiento privado; se imparte allí enseñanza secundaria, si bien únicamente para el sexo femenino. Con estas clases sirviendo en particular a los «ejercicios didácticos de la Universidad», el Real Decreto de 8 de agosto de 1963 autorizó su mantenimiento. En cuanto al

Real Decreto de 30 de noviembre de 1966, no parece haber modificado su situación en un sentido desfavorable, aunque no las mencione expresamente. Los demandantes y el Gobierno belga no han señalado la presencia, en la aglomeración de Lovaina, de clases francesas (oficiales, subvencionadas o reconocidas), además de las del Institut du Sacré- Coeur de Heverlée. Se desprende, sin embargo, del informe de la Comisión y de los Reales Decretos de 8 de enero de 1963 y 30 de noviembre de 1966 que secciones francesas de enseñanza especial, técnica o media, adheridas a la Universidad de Lovaina han podido igualmente subsistir.

Estuvieran situadas en Lovaina o en Heverlée, las clases en cuestión se beneficiaban de una ayuda financiera del Estado. No tenían acceso a ellas, sin embargo, más que cuatro categorías de niños: los niños que las frecuentaban durante el año escolar 1962-1963; los hijos del personal, de los alumnos y de los profesores de la Universidad, así como los miembros de su familia con los que vivan; los niños de nacionalidad extranjera, cuando el cabeza de familia pertenece a una organización de derecho internacional, a una embajada, a una legación o a un consulado; por último, los niños belgas de expresión francesa si el cabeza de familia reside fuera de la región unilingüe holandesa.

28. El artículo 7.3.B de la Ley de 2 de agosto de 1963 ha sido ya citado in extenso a propósito de la tercera cuestión (párrafo 15, supra). Bastará recordar aquí que en Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-St. Genèse, Wemmel y Wezembeek-Oppem, la enseñanza preescolar y primaria debe dispensarse en francés a los niños cuya lengua es la materna o usual «si el cabeza de familia reside en uno de estos municipios» y si «16 cabezas de familia residentes en el municipio» considerado hacen la petición.

La Comisión estima que este texto es «algo ambiguo». Y le da la siguiente interpretación, que el Gobierno belga no ha contestado:

«Parece (...) que los cabezas de familia establecidos en municipios diferentes de una misma categoría no pueden concertarse para pedir la apertura de una escuela francesa en una de ellas, sino que la petición debe emanar de 16 cabezas de familia que habiten en un mismo municipio. Por contra, parece cierto que desde el momento en que existe una escuela francesa en uno cualquiera de los municipios en cuestión, los niños francófonos de los municipios de la misma categoría tienen igualmente acceso a ellas.»

De cualquier forma, un niño no puede frecuentar las clases francesas de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-St. Genèse, Wemmel o Wezembeek-Oppem si el cabeza de familia reside más allá de uno de estos municipios «dotados de un Estatuto especial», por ejemplo, en la región unilingüe flamenca.

2. Argumentos presentados por los demandantes ante la Comisión o por un intermediario

29. Según los demandantes, la legislación impugnada infringe, en los dos puntos considerados, el artículo 2 del Protocolo adicional y los artículos 8 y 14 del Convenio.

En lo que concierne a las clases francesas de Lovaina y de Heverlée, los firmantes de la petición número 1994/63 (Lovaina y alrededores) afirman, de entrada, que Lovaina pertenece «al patrimonio belga» y debería, por consecuencia, «beneficiarse de un Estatuto más nacional que flamenco». No obstante, la sección francesa de la Universidad fue suprimida en 1963 en nombre del «principio de integridad absoluta del territorio flamenco»; dicha medida se debía a razones de orden práctico y financiero, así como la acción tendente a «expulsar» dichas secciones en Valonia que continuaría en la hora actual. Los demandantes subrayan, además, que existen igualmente en Lovaina y en Heverlée una serie de clases francesas, incluyendo

«clases de transmutación». La entrada en vigor de la Ley de 30 de julio de 1963 provocó la desaparición de la mayor parte de ellas. En cuanto a las que quedan, sobrevivirían a título puramente precario y revocable dado que el artículo 7, párrafo 2.º, de la Ley de 30 de julio de 1963 reviste un carácter permisivo («puede ser derogado») y no imperativo.

Los firmantes de la demanda número 1994/63 reprochan al legislador belga que les impida inscribir a sus hijos en las clases así mantenidas. En efecto, declaran tener casi todos su domicilio en Lovaina, en Heverlée o en otros municipios de la región unilingüe flamenca, no pudiendo incluirse entre los miembros del personal, los hijos de los profesores de la Universidad católica y siendo de nacionalidad belga. Admiten, pues, que no responden a las diversas condiciones definidas en el artículo 7 in fine de la Ley de 30 de julio de 1963. La inspección lingüística verificaría con cuidado al respecto de estas condiciones; uno de los demandantes tendría experiencia personal de ello. En consecuencia, el artículo 7 in fine de la Ley de 30 de julio de 1963 iría en contra de «las aspiraciones de los demandantes» de Lovaina, «que desean una educación francesa para sus hijos». Ello conduce a una situación «tanto más criticable por cuanto los demandantes utilizan» exclusiva o principalmente «la lengua francesa» y «habitan en una región de fuerte minoría de expresión francesa en la que se les niega el acceso a una escuela francesa que es mantenida». Esta circunstancia mostraría que importa poco, en este caso, saber si el artículo 2 del Protocolo engendra o no obligaciones positivas. Para dar a sus hijos la ocasión de cursar sus estudios en francés, los demandantes se verían obligados bien a recurrir a la «emigración escolar» bien a abandonar Lovaina; de ello resultaría un atentado a los derechos garantizados por el artículo 8 del Convenio. Abriendo las clases francesas de Lovaina y de Heverlée a ciertos hijos de extranjeros y a los de los miembros del personal, alumnos y profesores de la Universidad, el legislador habría creado «escuelas de costas y privilegiados». De manera general, el artículo 7 in fine de la Ley de 30 de julio de 1963 introduciría una serie de discriminaciones fundadas no sólo sobre la residencia, sino también sobre el sexo (Institut du Sacré-Coeur de Heverlée), la lengua, la pertenencia a una minoría nacional o lingüística, la nacionalidad y la profesión. Los demandantes de Amberes y de Gante (peticiones núms. 1691/62 y 1769/63) se quejan igualmente de no poder enviar a sus hijos a las clases francesas de la aglomeración de Lovaina.

La condición de residencia a la cual el artículo 7.3.B de la Ley de 2 de agosto de 1963 subordina el acceso a las clases francesas de los seis municipios «dotados de un Estatuto especial», desconocería, también, el Convenio y el Protocolo. A decir verdad, no causa ningún perjuicio a los firmantes de la petición número 1677/62 que vivan en Kraainem; la Comisión y el Gobierno belga no han dejado de ponerlo de manifiesto. De hecho, estos demandantes se refieren sobre todo a los otros aspectos del régimen aplicable a Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-St. Genèse, Wemmel y Wezembeek-Oppeem (cf. supra); juzgan, sin embargo, anormal que una cláusula «estrictamente territorial» impida «a niños que viven al otro lado de la calle, pero ya sobre territorio administrativo de otro ayuntamiento», frecuenten las escuelas en cuestión. Los demandantes de Alesberg, Beersel, Amberes, Gante, Lovaina y Vilvorde son más directamente afectados. Así, el hijo de uno de los abogados que representan a los demandantes de Amberes, Gante y Vilvorde (peticiones núms. 1691/62, 1769/63 y 2126/64) viviría en Tervueren, localidad perteneciente a la región de lengua holandesa, pero contigua a Wezembeek-Oppeem; la entrada en vigor de la Ley de 2 de agosto de 1963 le obligó a retirar a sus hijos de una escuela francesa de Wezembeek-Oppeem, situada a 150 metros de su domicilio, y enviarles diariamente a Bruselas, distante a una docena de kilómetros. Los demandantes se dicen víctimas, a este respecto, de violaciones del artículo 2 del Protocolo y de los artículos 8 y 14 del Convenio, y en particular de una discriminación fundada en la residencia. En el caso de Lovaina, como en el de los seis municipios de la periferia de Bruselas, las discriminaciones denunciadas por los demandantes no descansarían en «razones financieras o administrativas»; representarían la voluntad de consagrar «los derechos del suelo» en detrimento de las libertades individuales y «suprimir las minorías francófonas»

obligándoles a «flamenqueizarse» o a «irse».

3. Argumentos formulados ante el Tribunal por el Gobierno belga y la Comisión

30. El Gobierno belga sostiene que la legislación impugnada no se opone, sobre los dos puntos considerados, a las exigencias de los tres artículos invocados por los demandantes. Concluyendo, en orden principal, en la completa inaplicabilidad de estos artículos (cf. supra), presenta algunos argumentos a título subsidiario. Subraya, en sustancia, que el artículo 7 in fine de la Ley de 30 de julio de 1963 y el artículo 7.3.b de la Ley de 2 de agosto de 1963 no se apartan del principio de territorialidad más que por razones de carácter muy particular: responder a «las necesidades didácticas de la Universidad», bilingüe, de Lovaina, y ofrecer, en los seis municipios dotados de un estatuto especial, ciertas facilidades a la «bastante fuerte minoría lingüística francófona» que se encuentra allí implantada. Estas justificaciones explicarían al mismo tiempo los límites en los cuales juegan las excepciones de que se trata. ¿Por qué el legislador tolera que las «concesiones» acordadas a los francófonos en Lovaina y los municipios de la periferia de Bruselas sirvieran «de punto de partida» a «un afrancesamiento de la población flamenca de estos municipios y de los vecinos», dado que su fin «confesable» y «legítimo» consiste precisamente en asegurar en Flandes la formación de élites de expresión holandesa? Los problemas que se plantean en la materia serían «problemas cuantitativos» y «la cuestión de saber en qué medida es oportuno atender estas derogaciones» es materia de política y no de derecho. La opinión de la Comisión tendría aquí de «ilógica» y «paradójica» que la violación constada por la mayoría «desaparecería si el Estado belga suprimiese pura y simplemente las concesiones» más arriba mencionadas.

31. Confirmando ante el Tribunal la opinión formulada en su informe, la Comisión comienza por observar que el artículo 2 del Protocolo adicional, aisladamente considerado, «no obliga al Estado belga a acoger a los hijos de los demandantes en las escuelas francesas -oficiales o privadas- organizadas o mantenidas en región flamenca o título excepcional o temporal» «libre de crear o de subvencionar escuelas o de abstenerse», el Estado «puede regular como mejor entienda el acceso a estas escuelas». Dos miembros de la Comisión llegaron a la misma conclusión por razones diferentes, pero otros tres juzgaron «incompatible con la primera frase del artículo 2 (...) que el Estado belga no permita a francófonos residentes sea en la región unilingüe flamenca, sea en la región de la frontera lingüística de Bruselas, enviar a sus hijos a las escuelas francesas de su vecindad». La Comisión llama la atención al Tribunal sobre estas diversas opiniones individuales.

Aunque «la exclusión de los hijos de los demandantes» no les parece fundarse por motivos «de orden técnico o administrativo», la Comisión tampoco cree «que de ello resulte una violación del artículo 8 del Convenio» si el «Estado no está obligado por el Convenio, a pesar de la obligación escolar que ha instaurado», a «ofrecer una enseñanza francesa a los francófonos» de Flandes, «se desprende que nada le obliga (...) a abrir las escuelas francesas existentes ni a subvencionar aquéllas» que aceptarían «a los hijos de los demandantes en condiciones» no previstas «por la legislación lingüística».

La Comisión se ocupa, en fin, de determinar si el artículo 7 in fine de la Ley de 30 de julio de 1963 y el artículo 7.3.B de la Ley de 2 de agosto de 1963 desconocen o no, sobre el punto considerado, el artículo 2 del Protocolo y el artículo 8 del Convenio, considerados esta vez en combinación con el artículo 14. Se pronuncia por la respuesta negativa en lo que respecta al artículo 8 del Convenio y la segunda frase del artículo 2 del Protocolo, y por la afirmativa en cuanto a la primera frase del artículo 2. Las dos disposiciones legales atacadas por los demandantes les parecen figurar entre las que reflejan la voluntad de asimilar a las minorías, contra su voluntad, al medio lingüístico regional. Las desigualdades de trato establecidas por el artículo 7 in fine de la Ley de 30 de julio de 1963 no constituirían, sin embargo, todas las

discriminaciones. En efecto, las dos excepciones de las que se benefician ciertos niños extranjeros y los «hijos de los profesores, de los estudiantes y de los miembros del personal de la Universidad» de Lovaina se justificarían, la primera por las reglas de la cortesía internacional y la segunda por el «carácter bilingüe» de esta Universidad. La Comisión tampoco percibe discriminación «en el hecho de que el Institut du Sacré-Coeur de Heverlée no acoja más que a chicas, ni tampoco al favor (...) acordado a los niños que estaban allí inscritos para el año escolar 1962-1963» (Reales Decretos de 8 de agosto de 1963 y 30 de noviembre de 1966).

Por el contrario, la Comisión estima que el artículo 7 in fine de la Ley de 30 de julio de 1963 atiende al derecho de la instrucción, tal como lo garantizan conjuntamente la primera frase del artículo 2 del Protocolo adicional y el artículo 14 del Convenio, en la medida en que cierra las clases francesas de Lovaina y de Heverlée a los «hijos de los demandantes por el motivo de que residan en la región flamenca» (opinión expresada por ocho votos contra cuatro). La misma se obtendría del artículo 7 de la Ley de 2 de agosto de 1963 en la medida en que el párrafo 3.B aparta de las clases francesas de los seis municipios dotados de un estatuto especial a los hijos cuyos padres no vivan en estos municipios dado que las clases holandesas de dichos municipios «son accesibles», según el párrafo 3.A y hasta el límite «de los plazos disponibles», «a los niños de habla holandesa de la vecindad y notablemente de Valonia» (opinión expresada por siete votos contra cinco).

La Comisión no cree que haga falta distinguir, a este respecto, «entre las escuelas oficiales y las escuelas privadas reconocidas». «Estas últimas estarían autorizadas» y «dispuestas» a «acoger alumnos sin consideración alguna de la residencia de sus padres», no habiéndolo por legislación lingüística y el riesgo de perder sus derechos a los subsidios del Estado. En cuanto a las escuelas oficiales, «se podría evidentemente concebir que están reservadas», «por razones de orden administrativo y financiero», «a los habitantes de los municipios» en que se encuentran. Las «informaciones obtenidas tanto por los demandantes como por el Gobierno belga» mostrarían, sin embargo, la ausencia de razones de esta naturaleza. «Las condiciones de residencia» en cuestión no se aplicarían «más que por el deseo de impedir», en la región flamenca, «la extensión o el mantenimiento de la lengua o de la cultura francesa», y el de realizar «la asimilación de las minorías al medio lingüístico regional». Esta voluntad sería «particularmente manifiesta en las escuelas francesas de Lovaina y de Heverlée», donde se admiten «niños provenientes de Valonia», mientras que no se aceptan «hijos francófonos» que vivan «en el municipio». Por consecuencia, importaría «poco que ni el Convenio, ni el Protocolo adicional no obligaran al Estado a crear o a subvencionar una enseñanza cualquiera». «En este caso, tal enseñanza existe y, en la medida en que es privada, está subvencionada». «La exclusión de los hijos de los demandantes» se analizaría con «rigor» y los «niños de habla holandesa» no obtendrían «ninguna ventaja». ¿La abolición pura y simple de las clases francesas de Lovaina, Heverlée, Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-St. Genèse, Wemmel y Wezembeek-Oppem hará olvidar la discriminación de que se trata? La Comisión no estima deber examinar «esta posibilidad que tendría (...) por consecuencia, entre otras, privar de escuelas francesas a la localidad de Kraainem, donde (...) los francófonos están en mayoría» «lo que puede llegar como consecuencia de un cambio legislativo, más o menos pronto», «no le interesa». Le parece, además, bastante «poco lógico que pueda entrar en la opinión del Gobierno belga escoger una solución tan radical» que sería sin duda «difícil» de adoptar en la práctica.

Cinco miembros de la Comisión no ven ninguna violación en el caso de Kraainem y otros municipios de la periferia de Bruselas; cuatro de entre ellos no la constatan tampoco en el caso de Lovaina y de Heverlée. La Comisión llama la atención del Tribunal sobre estas opiniones disidentes.

4. Decisión del Tribunal

32. El Tribunal examinará sucesivamente las medidas legales y administrativas que rigen el acceso a la enseñanza francófona en Lovaina y en Heverlée de una parte y en los seis municipios con especiales facilidades de otra.

Lovaina y Hervelee pertenecen a la región unilingüe de habla holandesa. Si el legislador ha autorizado el mantenimiento de una enseñanza francófona, lo ha hecho ante todo en consideración de las necesidades derivadas del carácter bilingüe de la Universidad de Lovaina. Los principios que rigen, en los dos municipios, el funcionamiento de la enseñanza en lengua francesa, determinan también las condiciones de acceso a esta enseñanza. El beneficio concedido por los textos impugnados (art. 7 in fine de la Ley de 30 de julio de 1963 y Reales Decretos de 8 de agosto de 1963 y 30 de noviembre de 1966) dependen, pues, de su objeto. Es concedido, en primer lugar, a los profesores, empleados y estudiantes francófonos de la Universidad de Lovaina, sin la presencia de los cuales esta última no podría continuar siendo bilingüe. Por lo mismo, si las clases francesas de Lovaina y de Heverlee permanecen abiertas a los hijos de familias francófonas residentes más allá de la región unilingüe de lengua holandesa, es porque sirven de secciones didácticas a la Universidad de Lovaina. En cuanto al favor concedido a ciertos niños de nacionalidad extranjera, se justifica por los usos de la cortesía internacional. En consecuencia, la exclusión de los niños de lengua francesa habitantes de la región unilingüe holandesa y cuyos padres no cuentan entre los profesores, los estudiantes y los miembros del personal de la Universidad, no constituyen una medida discriminatoria en atención a la legitimidad del objetivo específico del legislador.

La situación es muy otra en el caso de los seis municipios «con facilidades», que pertenecen a la aglomeración que rodea Bruselas, capital de un Estado bilingüe y centro internacional. Según las informaciones facilitadas al Tribunal, dichos municipios disponen de un número importante de familias francófonas; constituyen, en cierta medida, una zona de carácter «mixto».

Es para responder a este dato de hecho que el artículo 7 de la Ley de 2 de agosto de 1963 ha derogado el principio de territorialidad, como el Tribunal ha notado al tratar la tercera cuestión. Resulta, en efecto, de su párrafo 1.º que los seis municipios no dependen de la región unilingüe holandesa, sino que forma «un distrito administrativo distinto» dotado de un «estatuto especial». El párrafo 2 saca una serie de consecuencias: en sustancia prevé que los seis municipios de que se trata se benefician de un régimen bilingüe «en materia administrativa». En cuanto al párrafo 3, cuya compatibilidad con los artículos 8 y 14 del Convenio y 2 del Protocolo es negada por los demandantes, se aplica en «materia escolar». Dispone que la lengua de enseñanza es el holandés en los seis municipios; prescribe, sin embargo, la organización, en beneficio de los niños para los que el francés es la lengua materna o usual, de una enseñanza francesa, oficial y subvencionada, a los niveles preescolar y primario, a condición de que 16 cabezas de familia lo soliciten. Sin embargo, esta última enseñanza no es accesible a los hijos cuyos padres residan fuera de los municipios considerados. Por el contrario, las clases holandesas de los municipios acogen en principio a todos los niños, cualesquiera que sea su lengua materna o usual y el lugar de residencia de sus padres. La condición de residencia no juega más que con respecto de uno de los dos grupos lingüísticos, y el Tribunal se encuentra llamado a decidir si de ello resulta una discriminación contraria al artículo 14 del Convenio, en relación con la primera frase del artículo 2 del Protocolo o con el artículo 8 del Convenio.

Una medida tal no se justifica al respecto de las exigencias del Convenio, en la medida en que comporta, en detrimento de ciertos individuos, los elementos de un trato discriminatorio fundado más sobre la lengua que sobre la residencia.

En primer lugar esta medida no se aplica de manera uniforme a las familias que hablan una u otra lengua nacional. Los niños de habla holandesa que residan en la región unilingüe de la región holandesa tienen negado el acceso a las escuelas francesas de los mismos municipios. Por lo mismo, las clases holandesas de los seis municipios están abiertas a los niños de habla holandesa de la región unilingüe de habla holandesa, mientras que las clases francesas de dichos municipios están cerradas a los niños francófonos de esta región.

Tal situación contrasta, además, con la que se deriva de las posibilidades de acceso a las escuelas de lengua francesa de la aglomeración de Bruselas capital, abiertas a los niños francófonos independientemente del lugar de residencia de sus padres (artículos 5 y 17 de la Ley de 30 de julio de 1963).

Ocurre, por tanto, que la condición de residencia no es impuesta en interés de los establecimientos escolares, por razones de orden administrativo y financiero; procede únicamente, en el caso de los demandantes, de consideraciones relativas a la lengua. Además, la medida litigiosa no respeta enteramente, en el caso de la mayor parte de los demandantes o de sus hijos, la relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin a alcanzar. El Tribunal destaca a este respecto, en particular, que la imposibilidad de acceder a las escuelas francesas, oficiales o subvencionadas, de los seis municipios «con facilidades» afecta tanto más a los hijos de los demandantes en el ejercicio de su derecho a la instrucción en la medida en que no existen tales escuelas en los municipios en que residen.

El ejercicio del derecho a la instrucción tal como el Tribunal lo concibe, y más precisamente el del derecho de acceso a los centros escolares existentes, no se encuentra, sobre el punto considerado, asegurado a todos sin discriminación fundada, en particular, sobre la lengua. En otros términos, la medida impugnada se revela a este respecto incompatible con la primera frase del artículo 2 del Protocolo, combinado con el artículo 14 del Convenio. En estas condiciones, el Tribunal no estima necesario preguntarse si dicha medida respeta el artículo 8 del Convenio, en relación o no con el artículo 14.

F. Sobre la sexta cuestión

33. La sexta cuestión versa sobre si existe o no en el caso de los demandantes una violación del artículo 2 del Protocolo adicional y de los artículos 8 y 14 del Convenio o de uno de ellos «en la medida en que las Leyes de 1932 y 1963 entrañan la imposibilidad absoluta de homologar las certificaciones acreditativas de estudios secundarios no conformes con las prescripciones lingüísticas en materia de enseñanza».

1. Hechos

34. Al término de cada ciclo de estudios secundarios, los establecimientos de enseñanza expiden a los alumnos certificados acreditativos de los estudios realizados y constatan que lo han hecho con éxito. En efecto, Bélgica no ha adoptado el sistema del «baccalauréat» (bachillerato).

Los certificados de fin de estudios secundarios constatan la aptitud de su titular para seguir los cursos de enseñanza superior. Sin embargo, no tiene valor legal más que después de su «homologación» por un Tribunal constituido a este efecto para el conjunto del país, el Tribunal de homologación. Este examina únicamente los certificados; no concede la homologación más que si los estudios responden a las prescripciones legales.

El titular de un certificado no homologado puede hacer estudios superiores, por ejemplo, en la Universidad, y obtener un grado universitario llamado «grado científico», pero no un grado

«legal» o «académico». Y sólo los grados legales o académicos dan acceso a una serie de funciones y profesiones: carreras administrativas o judiciales, abogacía, notariado, medicina, etc. Los titulares de certificados no homologados deben, si se ocupan de tales funciones o profesiones o si desean adquirir un grado legal o académico, pasar un examen completo ante un órgano denominado «Tribunal central».

35. La homologación de un certificado depende del respeto, tanto de las condiciones técnicas y científicas definidas por la Ley, como de las relativas al régimen lingüístico de la enseñanza.

La Ley de 12 de mayo de 1910 preveía que los titulares de certificados no homologables por razones de orden lingüístico debían, para poder ser admitidos al examen de candidat en philosophie et lettres, candidat notaire, candidat en sciences naturelles, candidat en sciences physiques et mathématiques, pasar ante el Tribunal central una prueba complementaria relativa únicamente a aquellas de las dos lenguas nacionales que no había sido la de su instrucción en grado medio. Fue la misma posición del proyecto del que surgió la Ley de 15 de julio de 1932; la exposición de motivos subrayaba que «los que aspiran a ejercer una profesión que exigiera la posesión de un diploma legal (deberían) probar que conocen la lengua de la región en la que (estaban) llamados a ejercitarla». El Parlamento belga modificó, sin embargo, dicho proyecto, que se convirtió en la Ley de 15 de julio de 1932 sobre la colocación de grados académicos.

36. La Ley de 15 de julio de 1932 derogó la de 12 de mayo de 1910 (art. 4). Sus disposiciones principales eran las siguientes:

Artículo 1.º

Nadie puede ser admitido en el examen de candidat en philosophie et lettres, de candidat en sciences o de candidat en sciences naturelles et medicales si el certificado de estudios medios expedido conforme a los artículos 5 a 8 de la Ley de 10 de abril de 1980 -3 de julio de 1981 - sobre la colocación de grados académicos no certifica:

A. Si dicho certificado emana de un establecimiento situado en la región flamenca o en la región valona:

1. Que los cursos seguidos por el interesado han sido realizados en la lengua de la región.
2. Que el interesado ha seguido durante al menos cuatro horas por semana, en cada año de estudios, el curso de una segunda lengua moderna a la que se refiere el artículo 10 de la Ley relativa al régimen lingüístico de la enseñanza primaria y de la enseñanza media.

B. Si el certificado emana de un establecimiento situado en un municipio de la aglomeración de Bruselas o en un municipio bilingüe de la frontera lingüística:

1. Que los cursos seguidos por el interesado estaban organizados de manera que asegurasen a su lengua materna o usual -sea el francés, sea el flamenco- la primacía como lengua de enseñanza.
2. Que el interesado ha seguido durante al menos cuatro horas por semana, en cada año de estudios, un curso de lengua flamenca si hizo sus estudios en francés, y un curso de lengua francesa si hizo sus estudios en flamenco.

Cuando el interesado ha hecho sus estudios en una de las secciones especiales a las que se refiere el artículo 9 de la Ley relativa al régimen lingüístico de la enseñanza primaria y de la

enseñanza media no sometido a la legislación orgánica de la enseñanza media, es necesario que el certificado de estudios medios atestigüe que el título reunía las condiciones requeridas por este artículo para ser admitido en la sección, y que las prescripciones del artículo 10 de dicha Ley relativa al estudio de una segunda lengua habían sido observadas.

El certificado indica de una manera precisa el régimen según el cual los estudios fueron hechos.

Artículo 2

Para la aplicación del artículo precedente en lo que concierne a los certificados expedidos por establecimientos de enseñanza no sometidos a la legislación orgánica de la enseñanza media, la lengua materna usual será determinada por la declaración del cabeza de familia. En caso de duda sobre la exactitud de esta declaración, el jefe del establecimiento o su delegado, asistido de dos miembros del personal docente, procederá a un examen al inicio del año escolar.

El certificado de estudios mencionará expresamente que este procedimiento ha sido estrictamente observado.

Artículo 3

Cuando el titular del certificado de estudios medios haya hecho sus estudios en dos o varios establecimientos situados en regiones diferentes, el certificado debe atestiguar que las prescripciones del artículo 1 han sido observadas en cada región.

Cuando el titular ha comenzado sus estudios medios en el extranjero y los ha terminado en Bélgica, el certificado debe atestiguar que las prescripciones del artículo 1 han sido observadas, en lo que concierne a la parte de estudios hechos en Bélgica.

Artículo 5

En la aplicación de la presente Ley a los municipios de habla alemana pueden establecerse excepciones justificadas por las circunstancias locales mediante Real Decreto motivado y publicado en el Moniteur Belge.

La negativa a homologar los certificados no conformes con la legislación lingüística fue extendida a diversas categorías de estudios no contemplados por la Ley de 15 de julio de 1932 (Ley de 29 de julio de 1947, Real Decreto de 5 de mayo de 1953 y artículo 23 de la Ley de 29 de mayo de 1959).

37. La Ley de 30 de julio de 1963, cuyos artículos 4 a 8 determinan la lengua de enseñanza en las diversas regiones del reino, ha derogado (art. 24) la Ley de 15 de julio de 1932 . En los términos de su artículo 19:

«Sólo son homologables los certificados de estudios hechos conforme a la presente Ley en los establecimientos a que se refiere el artículo 1 y en los otros establecimientos libres.

Se hace excepción para los certificados expedidos por derogación del artículo 4 de la presente Ley por una Universidad como reconocimiento de estudios en un año preparatorio para el grado de candidat ingénieur civil.»

El artículo 1 al que se remite el artículo 19 precisa que la Ley de 30 de julio de 1963 se aplica a «los establecimientos oficiales de enseñanza preescolar, primaria, media, normal, técnica,

artística o especial» y a «los mismos establecimientos libres subvencionados o reconocidos por el Estado». En cuanto al artículo 4 estipula que «la lengua de la enseñanza es el holandés en la región de lengua holandesa, el francés en la región de lengua francesa y el alemán en la región de lengua alemana, salvo los casos previstos en los artículos 6 a 8».

El alcance del artículo 19 más arriba citado ha sido objeto de controversia entre los demandantes y el Gobierno belga. Los demandantes han mantenido que según dicho artículo, en relación con el artículo 1, la homologación del certificado de fin de estudios medios no depende exclusivamente, como bajo la Ley de 15 de julio de 1932, de la «regularidad lingüística» de los estudios en cuestión, sino también de la de los estudios preescolares y primarios anteriores. El Gobierno belga ha negado la exactitud de esta interpretación. Después de haber examinado el problema la Comisión ha concluido, con el Gobierno belga, que el artículo 19 no se aplica en realidad más que a la enseñanza de nivel secundario. Las consideraciones que ha desarrollado en este sentido parecen al Tribunal enteramente convincentes.

38. Tanto bajo la legislación de 1963 como bajo la de 1932 la denegación de la homologación puede ser suplida por un examen ante el Tribunal central. Como el Gobierno belga ha subrayado, «el Tribunal central no ha sido instituido como vía de escape para la Ley lingüística, sino con un fin social y democrático: permite a los jóvenes de familia modesta, a quienes sus padres no han podido pagar estudios regulares, adquirir, pese a todo, un diploma legal; sirve igualmente para reparar errores de orientación». También hay entre los candidatos, junto a alumnos que han realizado sus estudios en condiciones no conformes a las leyes lingüísticas, «muchos autodidactas y estudiantes que han recibido una enseñanza irregular o por correspondencia». Existen Tribunales centrales no sólo a nivel de enseñanza media (inferior y superior), sino también a nivel de la enseñanza comercial, normal y universitaria y de las ramas más importantes de la enseñanza técnica y artística.

El examen versa sobre el conjunto de las materias contenidas en el programa oficial de estudios de que se trate. En lo que concierne a la enseñanza media, los candidatos tienen la facultad de presentarse en sus estadios correspondientes a cada uno de los ciclos, inferior y superior, de esta enseñanza. Las pruebas se desarrollan en holandés, en francés o en alemán, a elección del interesado. La inscripción da lugar al pago de derechos, que se eleva actualmente a 100 francos belgas para la obtención del diploma de aptitud para acceder a la enseñanza superior («examen de maturité») y a 200 francos belgas para la del certificado de estudios medios superiores o del diploma de admisión al examen de candidat ingénieur civil (Moniteur Belge de 4 de mayo de 1968, páginas 5103-5104).

Las informaciones complementarias ofrecidas al Tribunal, en enero de 1968, por el Gobierno belga y por la Comisión, muestran «que el número de certificados expedidos por las escuelas y admitidos a la homologación, es mayor en régimen holandés que en régimen francés», pero que «la proporción es inversa en lo que respecta a los certificados expedidos por el Tribunal central». La Comisión atribuye «este fenómeno al número de candidatos francófonos que no han podido obtener la homologación de su certificado como consecuencia de estudios irregulares desde el punto de vista lingüístico».

Ni el Gobierno belga ni la Comisión han estado en condiciones de satisfacer el deseo del Tribunal de obtener un cuadro separando por una parte los alumnos poseedores de un certificado de fin de estudios medios, pero que no han cumplido las exigencias de la legislación lingüística y, de otra parte, los otros candidatos. El Gobierno belga señala, en efecto, que «los formularios de inscripción de los candidatos no comportan ninguna petición de indicación de estudios anteriores», pues se entiende que el Tribunal central se encuentra «en una situación de perfecta objetividad».

El porcentaje de éxitos registrados ante el Tribunal central a nivel superior de la enseñanza media oscila en general entre el 25 y el 50 por 100 para cada una de las dos sesiones anuales y es con frecuencia más fácil en régimen francés que en régimen holandés; según el Gobierno belga «corresponde sensiblemente al porcentaje de estudiantes que habiendo comenzado sus estudios medios llegan a terminar con éxito». Un candidato que ha suspendido puede presentarse ante el Tribunal central tantas veces como quiera.

2. Argumentos presentados por los demandantes ante la Comisión o por su intermediario

39. Los demandantes estiman que si los textos anteriores a la legislación de 1932 eran «eminentemente razonables» en la materia, la Ley de 15 de julio de 1932 violaba y el artículo 19 de la Ley de 30 de julio de 1963 viola, en el punto considerado, el artículo 2 del Protocolo adicional y los artículos 8 y 14 del Convenio. A sus ojos, la negativa a la homologación hace «ilusorio» y «frustrante» el envío de los hijos a escuelas privadas situadas en Flandes, pues estas escuelas no expiden más que «magníficos pergaminos» sin utilidad práctica. Es verdad que un empresario se contenta a veces, si no hay más remedio, con uno de tales certificados; sucede, así, que las alumnas de «pensionados para chicas» se preocupan menos de obtener un diploma legal que de recibir una «formación completa». Pero no se trataría, sin embargo, en este caso más que de hipótesis «particularmente raras» «en los organismos oficiales, en las administraciones», sólo contaría el diploma legal, «documento esencial» en la vida de un hombre en Bélgica. Los demandantes no discuten que la posesión de un certificado no homologado basta para la adquisición de un grado «científico» por oposición a los grados «legales» o «académicos». Sin embargo, la existencia misma de dos títulos distintos implicaría una diferencia de valor. Los grados científicos no interesarían apenas más que a los extranjeros. Por lo demás, se dividirían en dos categorías, comprendiendo la primera 118 grados, que corresponden a algunos de los 3.469 grados legales y la segunda «los grados que acreditan los estudios no previstos por la Ley». El titular de un certificado no homologado no tendría en principio acceso a la enseñanza técnica, ni a la enseñanza comercial del grado superior, ni a la enseñanza comercial superior, ni a las «carreras más interesantes» magistratura, abogacía, administración en general, profesiones médicas y paramédicas, etc. El Gobierno belga objetó que la Convención no garantiza el derecho al ejercicio de una profesión, y los demandantes replicaron que no invocaban en ningún caso este derecho, sino más bien «la libertad del padre de familia, el derecho a la instrucción, el derecho al respeto de la vida familiar» y el principio de no discriminación. Según ellos la negativa a la homologación divide en una «sanción» encubierta en una medida punitiva que condena al cierre a las «escuelas disidentes». No procederían consideraciones administrativas o técnicas relativas, por ejemplo, al «valor de la enseñanza» dispensado y a «su conformidad a los programas», sino que explicaría por la voluntad deliberada de «extirpar» el francés en Flandes y de «holandizar» Bruselas y sus alrededores. Revestiría por ello un carácter arbitrario y discriminatorio. Condenaría, en efecto, a cualquiera que haya seguido «una enseñanza francesa en Flandes, o flamenca en Valonia», a ser un «ciudadano de segunda clase». La discriminación más «flagrante» se situaría «en el plano internacional», pues Bélgica reconoce la equivalencia de diplomas de fin de estudios secundarios expedidos en una serie de Estados con los que tiene firmados acuerdos bilaterales o multilaterales.

En cuanto a la posibilidad de obtener un diploma legal presentándose ante el Tribunal central, los demandantes la califican de «paliativo discriminatorio» por esencia. Subraya a este respecto que «el certificado de estudios medios» hechos «en francés en la región flamenca» conforme al «programa oficial» está «viciado de nulidad cuando atestigüe un mismo grado de preparación y de conocimiento que el diploma flamenco, o que el diploma francés expedido en la región bruselense o valona». Además, los candidatos deben pasar «de una sola vez» un «examen de conjunto», «más difícil», que trata «sobre todas las materias de la enseñanza

media desde el primer curso»; les sería necesario por consecuencia desplegar «un esfuerzo infinitamente más grande» que sus condiscípulos que adquirieran su diploma «año por año». Además y sin hablar «de los gastos de inscripción», comparecen ante «un Tribunal de cinco examinadores que les son extraños»; en consecuencia, se encontrarían «en una posición psicológicamente muy diferente que el niño que pasa sus pruebas anuales y fraccionadamente ante su propio profesor». He aquí por qué el recurso al Tribunal central continuaría siendo una «excepción».

Los demandantes precisan que su tesis no implica de ninguna manera en su opinión que los Estados estén obligados, en virtud de la Convención y del Protocolo, a conceder a las colonias de extranjeros fijadas en su territorio las mismas facilidades que a sus nacionales: a diferencia de los italianos o de los polacos, «el francés es en Bélgica una lengua nacional»; «ciudadanos en su integridad» los belgas de expresión francesa tendrían derecho a una completa igualdad de trato que sus compatriotas.

3. Argumentos presentados ante el Tribunal por el Gobierno belga y por la Comisión

40. El Gobierno belga estima que la legislación impugnada no contradice ninguno de los artículos invocados por los demandantes en la cuestión de la que se trata. Concluyendo en orden principal en la inaplicabilidad de estos artículos (cf. supra), presenta varios argumentos a título subsidiario.

Y en primer lugar la «emigración escolar» acompañada o no de «una cierta mezcla de educación» permite evitar la negativa a la homologación: «los estudiantes francófonos domiciliados en Flandes tienen derecho a frecuentar los establecimientos de enseñanza secundaria francófonos, oficiales o subvencionados y reconocidos, de la aglomeración de Bruselas» o de Valonia, «donde podrán obtener un diploma de enseñanza secundaria legalmente válido»; también les es posible, para alcanzar el mismo resultado, «comenzar sus estudios secundarios en un establecimiento de habla holandesa» de Flandes y terminarlos «en un establecimiento francófono» de Bruselas o de Valonia. Sin duda la declaración del jefe de familia da lugar a «una verificación» en el distrito de Bruselas capital (cf. supra). Se desprende, sin embargo, del texto en vigor y en particular de un Real Decreto de 30 de noviembre de 1966 que «durante todo el tiempo en que una decisión definitiva» no haya establecido la falsedad de esta declaración, el niño podrá continuar yendo a la escuela «en la que ha sido admitido»; los estudios que haya hecho serán reputados conforme «a la Ley lingüística» y no impedirá «la homologación de su diploma».

Las escuelas medias (secundarias) de expresión francesa de Flandes no expiden más que certificados no homologables. Sin embargo, la mayor parte de sus alumnos se reclutarían de chicas cuyos padres quieren solamente verlas «ocuparse», de «doce a dieciocho años», «de una forma honesta e inocente» y que «no tienen necesidad de diploma». Además, los certificados no homologados no serían inútiles; los empresarios se contentan a veces con ellos; sin duda los titulares de tales certificados no pueden ni seguir las enseñanzas técnicas superiores, artísticas superiores, normales superiores, comercial secundaria del grado superior y comercial superior ni postular un grado universitario legal ni ejercer ninguna de las carreras que exigen un diploma, ni en particular «las carreras jurídicas oficiales -abogado, magistrado o notario-», «las carreras médicas y paramédicas», «las carreras en la enseñanza», «las carreras de ingeniero del Estado» y las carreras administrativas «a partir de un cierto nivel». Sin embargo, «la enseñanza universitaria que confiere títulos científicos», con excepción de la enseñanza comercial, escapa a la aplicación de la Ley lingüística. El título científico «concedido por la Universidad en condiciones que éstas fijen libremente», ofrecerían un gran interés para aquellos que se dediquen a una «carrera en la industria o el comercio» o a una profesión «parajurídica o técnica». Unos, por ejemplo el título de «doctor en derecho,

grado científico», son los «hermanos gemelos» de los que se «encuentran en la enseñanza legal»; otros, tan numerosos como variados, no tienen equivalente en este último.

Por tanto, la negativa a la homologación constituiría un simple «inconveniente» y no una «sanción encubierta». No concerniendo entre «la facultad de organizar una enseñanza y gozar de resultados naturales de la misma» no sería «en nada asimilable a impedir el derecho a la instrucción»; no atacarían los demandantes «al nivel de la enseñanza, sino al nivel de sus consecuencias». Por tanto, la Convención contendría una «laguna lamentable» que no se explicaría por «una inadvertencia» no se encuentra «un solo artículo sobre el ejercicio de las profesiones». Sin querer llevar al extremo este argumento un poco exegético, el Gobierno belga estima que es necesario observar «una cierta prudencia en un dominio que la Convención no cubre expresamente».

En resumen, los titulares de certificados no homologados pueden adquirir un diploma legal mediante un examen ante el Tribunal central en la lengua de su elección. El Gobierno belga no niega que «el número de suspensos» es mucho más considerable ante este tribunal que «en los establecimientos oficiales o reconocidos al fin de los estudios medios», pero tal situación le parece «inevitable». En efecto, «los estudiantes que se presenten a los exámenes del último año de estudios medios forman un grupo muy severamente seleccionado por los exámenes y los suspensos en el curso de los cinco años precedentes». Por el contrario, los que comparecen ante el Tribunal central «no han sido objeto de una selección tan severa» y se cuentan entre ellos «un porcentaje no despreciable de autodidactas o semiautodidactas». El programa del examen en cuestión estaría pensado de manera que diera a los candidatos «posibilidades razonables de éxito». En cuanto a la cuantía de los derechos de inscripción a pagar, sería «módica».

El Gobierno belga subraya aún que por regla general, «el diplomado universitario puede, cualquiera que sea la lengua de su diploma, establecerse en todo el país y ejercer la profesión correspondiente a su grado académico». En Bélgica sólo el acceso a algunas profesiones -«magistratura, administración, enseñanza organizada subvencionada o reconocida por los poderes públicos, etc.»- depende del conocimiento de la lengua regional; se puede «ignorar completamente el holandés y ser médico, abogado o ingeniero en Flandes»; ¿qué pasaría si el Estado belga aceptase homologar certificados de estudio expedidos en Flandes por las escuelas privadas de expresión francesa, pero introducía, al mismo tiempo, una formulación «que exigiría para el ejercicio de toda profesión intelectual ciertos requisitos en materia de conocimientos lingüísticos? Según el Gobierno, ello daría lugar a «una situación malsana» de un lado, se «estimularía a todos los francófonos de Flandes a enviar a sus hijos» a tales escuelas; de otro, se desviarían a estos hijos de «las funciones a las que se destinan», pues dichas escuelas no les dispensarían una formación lingüística adecuada. A los ojos del Gobierno, una legislación de este género sería «mucho más severa, dura y deshonesta» que los textos en vigor y «constituiría una verdadera emboscada», pero no violaría «ni la letra ni el espíritu del Convenio». A fortiori, las leyes existentes, «más liberales y más prudentes», respetarían el Convenio y el Protocolo.

El Gobierno belga insiste, además, sobre una de las consecuencias que entrañaría, en su opinión, la adopción de la tesis de los demandantes. Recuerda que el Convenio y el Protocolo tienen por fin la protección de los Derechos del Hombre y no de los del ciudadano, pues los derechos y libertades garantizados valen para todas las personas sometidas a la jurisdicción de los Estados contratantes, «incluso si son extranjeras o si tienen la nacionalidad de un Estado no firmante», y ello «sin distinción alguna fundada, en particular, sobre el origen nacional» (arts. 1 y 14 del Convenio). El Gobierno infiere de ello que «los demandantes no pueden invocar ante las jurisdicciones europeas derechos más amplios que aquellos a los que podrían pedir los extranjeros» «¿puede decirse que una minoría extranjera instalada cerca de las explotaciones

hulleras belgas puede exigir una intervención financiera a la vista de una enseñanza impartida en lengua extranjera y la homologación automática de los diplomas resultantes de tal enseñanza?»

Finalmente, «móviles legítimos» justificarían «la consagración de la negativa de la homologación». Lejos de querer «liquidar la clase dirigente francófona» de Flandes, el legislador habría buscado con éxito «conjurar ciertas crisis amenazadoras» y «crear en Flandes una intelligentsia buena conocedora del holandés» y, por tanto, capaz de cumplir su «deber social».

Las autoridades belgas partieron de una doble constatación: la presencia, en Bélgica, de «dos grupos importantes de población que hablan lenguas distintas y se concentran en regiones diferentes» y «la inexistencia casi total de una élite neerlandófona», imputable al «fenómeno de afrancesamiento» manifestado «en el país flamenco». Tratando de «calmar antiguos conflictos», el Parlamento se pronuncia, en primer lugar, por «una solución de bilingüismo»; posteriormente abandonaría esta idea, dado que no habría permitido «hacer nacer una élite verdaderamente neerlandófona». Se habría visto obligado, por tanto, a adoptar un sistema territorial juzgando que «la mejor manera de asegurar la colaboración» y la «armoniosa coexistencia» de dos grandes «colectividades lingüísticas en el seno de un Estado nacional unitario» consiste en «dar predominio en cada región de la nación a la lengua regional, predominio y no exclusividad, dado que la libertad está garantizada». Se habría estimado, especialmente, «que en interés de la comunidad flamenca» y para remediar «una gran tensión política y social» era necesario estimular «la asistencia a la enseñanza neerlandófona y no conceder una asistencia y estímulos a los establecimientos que favorecieron el afrancesamiento de las élites». ¿Cómo se podría suscitar en Flandes una élite neerlandófona sin detener o frenar este fenómeno de afrancesamiento activo? Desaprobando el segundo de estos propósitos y estimando el primero, la Comisión habría adoptado una posición poco coherente.

A los ojos del Gobierno belga, la enseñanza impartida «en los institutos francófonos unilingües» de Flandes «era de buena calidad en todas las materias salvo en una, a saber, la lengua holandesa». Por tanto, en «la óptica del legislador belga» y contrariamente a la opinión implícita de la Comisión, el hecho de que una escuela de Flandes «no procure más que un conocimiento insuficiente del holandés no deja de tener incidencia sobre el valor de la enseñanza de que se trate». El Convenio y el Protocolo no obligarían al Estado a «reconocer la validez de los diplomas de un instituto de enseñanza determinada desde que esta enseñanza se satisfaría desde el punto de vista técnico»; no le estaría impedido subordinar este conocimiento a «ciertas condiciones lingüísticas» ni «reservar una serie de funciones o profesiones a aquellos cuyos conocimientos técnicos y lingüísticos garanticen la aptitud». Según el Gobierno belga, cualquiera que aspire a «jugar un papel dirigente en el país» debe «querer la promoción social y cultural» del pueblo y, por tanto, adquirir «un conocimiento suficiente de la lengua» de este último.

El fin «legítimo» perseguido se habría alcanzado: «si a partir de 1932 muchos padres flamencos han preferido enviar a sus hijos a establecimientos neerlandófonos, la razón era únicamente entonces y sigue siendo principalmente hoy, que en Flandes sólo estos establecimientos expiden certificados homologables». «Sin embargo, los flamencos» serían «una élite numerosa y el separatismo flamenco» habría «desaparecido».

En conclusión «la concepción belga» no entrañaría ninguna «discriminación ilícita contra las minorías». Ello no sería peculiar de Bélgica: en muchos otros países, como Suiza, el principio de no discriminación está igualmente sujeto al principio de la homogeneidad regional en materia escolar.

41. La Comisión ha confirmado ante el Tribunal la opinión que había formulado a este respecto en su informe.

La denegación de la homologación no infringiría el artículo 2 del Protocolo adicional individualmente considerado. Sin duda, el «derecho a la instrucción» comprendería al menos, «en las circunstancias económicas y sociales actuales de Bélgica» y «otros países firmantes del Protocolo», «el derecho a obtener plenos beneficios de la instrucción recibida» (cf . supra). Sin embargo, el artículo 2 dejaría al Estado «libre de crear o subvencionar escuelas o abstenerse» (cf . supra). Resultaría «que el Estado belga no está obligado por el texto en cuestión a homologar los certificados de estudios expedidos por cualesquiera escuelas, observen o no las exigencias de la legislación lingüística». Según la Comisión «la circunstancia de que la legislación discutida castigue a una enseñanza impartida en una lengua comúnmente hablada por una gran parte de la población y considerada como una de las lenguas nacionales, puede parecer particularmente rigurosas»; sería, «sin embargo, irrelevante bajo el ángulo del artículo 2 del Protocolo adicional», que no autorizaría «ninguna distinción entre los nacionales de un Estado y los provenientes de extranjero». Dos miembros de la Comisión llegan a la misma conclusión por razones diferentes, pero otros tres ven en la medida discutida «una restricción que impide sacar el provecho que es normalmente inherente a la enseñanza recibida» y, por tanto, «una negación parcial del derecho a la instrucción». La Comisión llama la atención del Tribunal sobre estas diversas opiniones individuales.

No habría tampoco violación del artículo 8 del Convenio sobre el punto de que se trata; la hipótesis de «problemas graves y no justificados creados en la vida privada o familiar» de los demandantes que sólo serían relevantes «en la enseñanza primaria»; por tanto, el problema de la homologación no se plantea a este nivel (cf. supra).

La Comisión busca, por fin, si la negativa de la homologación desconocería o no el artículo 2 del Protocolo y el artículo 8 del Convenio, en relación esta vez con el artículo 14. Se pronuncia por la negativa en lo que concierne al artículo 8 del Convenio y la segunda frase del artículo 2 del Protocolo y por la afirmativa en cuanto a la primera frase del artículo 2.

Esforzándose en investigar «la tendencia general de la legislación discutida», la Comisión estima que ésta última no tiene «ni por fin, ni por efecto la garantía de las cualificaciones juzgadas necesarias para el ejercicio» de ciertas «funciones o profesiones», «ni tampoco conocimientos lingüísticos». Cuando tales conocimientos «son exigidos, el candidato debe demostrar que los posee»; «no le basta con conformarse, durante sus estudios, a las leyes lingüísticas». En este orden de ideas, la Comisión constata que «el conocimiento de la lengua regional no es pedido más que en algunas profesiones intelectuales (magistratura, administración, enseñanza oficial o reconocida por el Estado, etc.)», que el estudio de la segunda lengua nacional es casi siempre facultativo en Bélgica, en particular después de la entrada en vigor de la Ley de 30 de julio de 1963, y que «el alumno que se examine ante el Tribunal central se exprese en la lengua de su elección». La Comisión deduce que se puede, «al menos teóricamente», «acceder a los grados universitarios legales sin haber aprendido la segunda lengua nacional». Añade que los diplomas expedidos por las cuatro universidades de Bélgica -las Universidades bilingües de Bruselas y Lovaina, la Universidad neerlandófono de Gante y la Universidad francófona de Lieja- permiten «a sus titulares ejercer sobre todo el territorio del Reino, sin haber demostrado un conocimiento, ni siquiera rudimentario, de la lengua de la región, cada una de las funciones públicas y de las profesiones para las cuales la posesión de esta lengua no es exigida especialmente». «A la inversa el nacional belga que haya recibido una enseñanza media no conforme a la legislación lingüística, y después, obtenido en una Universidad un simple grado científico, no podría ejercer en ninguna parte en Bélgica» -excepto «pasando un examen completo ante el Tribunal central»- «las funciones o

profesiones a las cuales sus estudios le habrían preparado», incluso cuando tuviera «un perfecto conocimiento de las dos lenguas nacionales».

En realidad, la legislación impugnada tendería a «la asimilación de las minorías, contra su voluntad, en el medio lingüístico regional»; no tendería solamente a «proteger la lengua y la cultura en la región flamenca» y a «discriminar en esta región la extensión de la lengua francesa». A este respecto, la Comisión recuerda en particular, «que la denegación de la homologación se debe al mero hecho de que la educación secundaria de los alumnos no se ha conformado a la legislación lingüística, ni siquiera durante un año o algunos meses». Subraya, además, «que el alumno que ha recibido en Valonia una enseñanza en francés, obtiene un certificado homologable, a diferencia del alumno que ha seguido una enseñanza en francés absolutamente idéntica, pero en la región flamenca». El primero podrá, por tanto, «acceder a un grado legal o académico», mientras que el segundo se consagra con éxito a los «mismos estudios» universitarios, a contentarse con un simple grado científico, a menos que supere «con éxito, en la lengua de su elección, un examen completo ante el Tribunal central». Es cierto que estas reglas tienen la misma validez para «los estudios cursados en lengua holandesa en un establecimiento de Valonia». En la práctica, sin embargo, no afectan más que a la enseñanza impartida en neerlandés: «si había antes de las Leyes de 1932 escuelas secundarias francesas en la región flamenca, nadie ha afirmado ante la Comisión que existieran en aquel tiempo escuelas holandesas en Valonia». Aquí también el «paralelismo» invocado por el Gobierno belga solamente iría contra los francófonos.

Partiendo de ello, ocho miembros de la Comisión expresan la opinión de que la denegación de la homologación atenta al derecho a la instrucción, tal como lo definen conjuntamente el artículo 2 del Protocolo y el artículo 14 del Convenio.

Ciertamente, «ni el Convenio ni el Protocolo adicional garantizan el acceso a funciones o profesiones cualesquiera». El artículo 2, primera frase del Protocolo, tampoco consagraría, «pese a su formulación negativa», «el derecho de toda persona a la instrucción». Por tanto, en nuestros días y «en la inmensa mayoría de los casos», la instrucción no sería un fin en «sí misma». «Los que siguen en la enseñanza no lo hacen con un fin interesado, sino con la intención de prepararse para las actividades que se proponen» emprender, como consecuencia de sus estudios. Para la Comisión, «el derecho a la instrucción sería mera ilusión si no englobara el de sacar de él pleno provecho», y el artículo 2 «estaría vacío de sentido si se admitiera que se limita a proteger el derecho «a una instrucción puramente humanista». Supongamos «una legislación que sin prohibir a nadie el derecho a la instrucción, estableciera medidas discriminatorias en cuanto a las ventajas que los individuos o grupos pueden obtener de la instrucción que han recibido», comprendido «el ejercicio de las funciones y profesiones a las que esta instrucción da normalmente acceso». A los ojos de la Comisión, dicha legislación no violaría «el artículo 2 del Protocolo, aisladamente considerado», pero infringiría «esta disposición, en relación con el artículo 14», pues no «aseguraría a todos sin distinción el goce del derecho a la instrucción».

En Bélgica, ciertos beneficios están reservados a los titulares de certificados homologados. Para determinar si resulta o no una «discriminación» incompatible con el artículo 14, la Comisión juzga necesario examinar las «razones» que inspiran la negativa de la homologación. Según ella, no se trata ni de «consideraciones de orden científico» (cf. supra), ni de razones administrativas. En este último punto, la Comisión concede que el Estado belga no inspeccione «las escuelas que no se sometan a la legislación lingüística». Pero observa, sin embargo, que «no serviría de nada a la escuela que no observe» enteramente esta legislación, «declarar que entiende» someterse a la legislación escolar» en virtud del artículo 24 de la Ley de 29 de mayo de 1959, «el Estado se negaría a continuar con esta declaración». Según la Comisión, esta negativa entraña «una discriminación prohibida por el artículo 14»: «no habría

ninguna dificultad seria de carácter administrativo, ni tampoco de carácter financiero para hacer controlar, en país de lengua holandesa, las escuelas que dieran una enseñanza en francés o las escuelas flamencas situadas en Valonia». En verdad, la medida impugnada, constituiría «uno de los medios de la política del Estado belga», que quiere, ciertamente, «favorecer en Flandes la lengua y la cultura holandesas, pero que más allá de este propósito, se limita a impedir en la misma región la extensión, o incluso el mantenimiento de la lengua francesa».

Sin duda, «los alumnos titulares de un certificado no homologable» tienen la posibilidad «de obtener un diploma plenamente válido, pasando un examen completo ante el Tribunal central». Esta «escapatoria» no ofrecería, por tanto, apenas interés: los demandantes habrían demostrado, y el Gobierno belga no habría contestado, que el examen en cuestión «es un escollo muy peligroso» y comporta serias desventajas y riesgos. La Comisión no considera, además, la institución del Tribunal central como un «remedio» digno de tal nombre, dado que la negativa de la homologación se funda exclusivamente sobre la irregularidad lingüística de los estudios cursados. En realidad, la «obligación» de comparecer ante el Tribunal central representaría un «rigor» que no justificaría «ningún motivo de interés general» y que «además» no supondría «ninguna ventaja para los jóvenes de lengua holandesa que están dispensados de ello». De cualquier forma, «las circunstancias que pueden atenuar en este caso el alcance» de la negativa de homologación (Tribunal central, emigración escolar con o sin «mezcla», grados científicos, etcétera) no podrían, en opinión de la Comisión, impedir la violación, si la hubiera, resultante de esta denegación.

La Comisión no ignora que «se encuentran instalados en Bélgica importantes colonias de extranjeros» a los que la Ley les permite abrir escuelas en las que se enseñaría «en italiano, en polaco o en cualquiera otra lengua».

La objeción desarrollada a este propósito por el Gobierno belga (cf. supra) «no sería», sin embargo, «concluyente». No tendría en cuenta el hecho de que la negativa de la homologación se refiere a los certificados expedidos no sólo «por las escuelas que no observan la legislación lingüística en su conjunto», sino también «por las escuelas privadas reconocidas o subvencionadas por el Estado o incluso por escuelas oficiales, cuando no resulte de los certificados «que sus titulares» se han conformado personalmente a todo lo largo de sus estudios secundarios a las prescripciones de las leyes lingüísticas». Además, la negativa a la homologación no produciría «las mismas consecuencias» para los «ciudadanos belgas» y para los «nacionales extranjeros» «estos últimos incluso si poseen diplomas válidos expedidos por las autoridades belgas no tienen acceso a las funciones públicas ni a ciertas profesiones reservadas «a los nacionales»».

En cualquier caso, la argumentación del Gobierno belga no tendría fundamento «sobre el plano del artículo 14». A la luz de este texto, se trataría de buscar «si el goce del derecho a la instrucción está asegurado a todos de manera no discriminatoria». La Comisión piensa que «no se podría hacer abstracción», «en esta investigación», «de que en Bélgica» el francés «es una de las lenguas oficiales» y «la lengua materna o usual de casi la mitad» de los habitantes. Según ello, el Estado belga podría «invocar razones muy sólidas para no reconocer los estudios» cursados en Bélgica «en escuelas privadas italianas o polacas» tendría que «introducir en primer lugar un control escolar», lo que entrañaría «dificultades administrativas y cargas financieras considerables». El Estado belga «podría, además, tener motivos serios para considerar como inconveniente la implantación» en su territorio «de una lengua totalmente extranjera». La Comisión deduce de ello que «si se coloca sobre el terreno del artículo 14», «pueden existir motivos válidos, eliminando la noción de discriminación para no conceder a las escuelas de las colonias extranjeras el mismo tratamiento» que a «las escuelas creadas por nacionales belgas y para nacionales belgas y en las que se importe la enseñanza

en una lengua nacional». En este caso, sólo sería pertinente una comparación entre la situación legal del «grupo de expresión francesa» y la del «grupo de expresión neerlandesa».

Consecuentemente la negativa de la homologación se revelaría «inconciliable con el artículo 2 del Protocolo adicional, en relación con el artículo 14 del Convenio». En la medida en que se aplica a los certificados referentes a estudios no conformes «en todos sus puntos» con «las prescripciones legales sobre la lengua de la enseñanza», esta negativa se analizaría en un «rigor fundado únicamente sobre la lengua y, por tanto, contrario al artículo 14». La concesión de la homologación no constituiría en ningún caso un «privilegio» o un «favor», sino «simplemente la conformación de estudios regularmente seguidos», «la consecuencia normal de una enseñanza recibida en una escuela media que en principio responde por hipótesis a las existencias científicas legales». Privando a «ciertos ciudadanos», «por motivos puramente lingüísticos» y «por razones absolutamente ajenas a los imperativos de la enseñanza», del beneficio de la educación recibida, el Estado belga ha establecido una «discriminación» incompatible con el artículo 14.

Cuatro miembros de la Comisión no encuentran, sin embargo, ninguna violación en el punto considerado. La Comisión atrae la atención del Tribunal sobre sus opiniones disidentes.

4. Decisión del Tribunal

42. Las disposiciones de las Leyes de 1932 y de 1963 que preveían y prevén la negativa a homologar los certificados relativos a los estudios secundarios y no conformes a las prescripciones lingüísticas en materia de enseñanza, no infringen ni la primera frase del artículo 2 del Protocolo, ni el artículo 8 del Convenio, en sí mismos considerados.

En efecto, el derecho a la instrucción, consagrado en la primera frase del artículo 2 del Protocolo, no es violado por las Leyes criticadas. En particular el derecho a obtener, conforme a las reglas en vigor en cada Estado y bajo una u otra forma, el reconocimiento oficial de los estudios cumplidos, no se encuentra desconocido por tales disposiciones legales: manteniendo este derecho intacto se limitan a subordinar su ejercicio a la condición expresa de un examen ante un Tribunal central. Este examen no constituye una prueba de una dificultad excesiva. Se deduce de los documentos presentados y las declaraciones hechas ante el Tribunal que el candidato puede pasar la prueba en dos fases y en la lengua nacional de su elección y que todo candidato que no haya aprobado puede volverse a presentar ante el Tribunal central tantas veces como desee. Además, el porcentaje de suspensos registrados ante el Tribunal central en el nivel superior de la enseñanza media no tiene nada de anormal. En fin, los gastos de inscripción en el examen son mínimos.

En cuanto al artículo 8 del Convenio, invocado por los demandantes ante la Comisión, no se ve cómo el sistema del Tribunal central para la enseñanza media, entrañaría una violación del derecho al respeto de la vida privada y familiar. Aquí también el Tribunal constata la ausencia de violación.

Queda por saber si las disposiciones legales a que se refiere la sexta cuestión son compatibles con la primera frase del artículo 2 del Protocolo, en relación con el artículo 14 del Convenio.

Esta cuestión debe ser examinada en función de los criterios que el Tribunal ha extraído para determinar si una medida determinada reviste un carácter discriminatorio en relación con el artículo 14.

A este respecto, el Tribunal señala en primer lugar que el legislador, al adoptar el sistema impugnado, ha perseguido un fin de interés público: favorecer la unidad lingüística en el

interior de las regiones unilingües y en particular promover en los alumnos el conocimiento profundo de la lengua oficial de la región. Este fin de interés público no comporta en sí mismo ningún elemento discriminatorio.

En lo que concierne a la relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin a alcanzar, la búsqueda de la respuesta ofrece mayores dificultades.

Una entre ellas reside en el hecho de que los niños que, siendo titulares de un certificado no homologable por razones de orden puramente lingüístico, debían pasar un examen ante el Tribunal central, se encuentran en una situación menos ventajosa que los alumnos que hubieran obtenido un certificado de fin de estudios homologable. Sin embargo, esta desigualdad de trato resulta en general de una diferencia relativa al régimen administrativo de la escuela frecuentada: en el primero de los dos casos mencionados, se trata de ordinario de un establecimiento que, en virtud de la legislación en vigor, no está sometido a la inspección escolar; en el segundo, por el contrario, el certificado emana necesariamente de un establecimiento sujeto a una tal inspección. Así, el Estado trata desigualmente situaciones desiguales. No priva al alumno del fruto de sus estudios. En efecto, el titular del certificado no homologable puede obtener el reconocimiento oficial de sus estudios presentándose ante el Tribunal central. El ejercicio de su derecho a la instrucción no se encuentra obstaculizado de una manera discriminatoria, en el sentido del artículo 14.

No es, sin embargo, imposible que la aplicación de las disposiciones legales impugnadas conduzca en casos individuales a resultados que cuestionarían la existencia de una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin a alcanzar, hasta el punto de constituir discriminaciones. Durante el juicio oral ante el Tribunal, la Comisión, en efecto, ha avanzado la hipótesis de una negativa de homologación opuesta a un alumno que haya seguido desde el principio de sus estudios secundarios una enseñanza no conforme a las leyes lingüísticas, incluso durante algunos meses tan sólo, y cuyos estudios ulteriores se hubieran desarrollado en las condiciones definidas por estas leyes, y en un establecimiento sometido a la inspección escolar. Incluso en los casos de este género, donde no se podría apenas hablar de fraude a la Ley, las disposiciones legales impugnadas obstaculizarían la expedición de un certificado homologable.

Un tal resultado, en la medida en que pueda derivarse de la aplicación de la Ley, debería inspirar serias dudas en cuanto a su compatibilidad con el derecho a la instrucción, cuyo ejercicio el Convenio y el Protocolo aseguran a todos sin discriminación alguna. En este caso, sin embargo, no ha sido establecido ni incluso alegado, que se haya llegado a tal resultado en el caso de cualquiera de los hijos de los demandantes.

El examen de la hipótesis así planteada no impide, por tanto, al Tribunal de concluir que las disposiciones legales a las que se refiere la sexta cuestión no se encuentran por sí mismas en contradicción con las exigencias del Convenio.

POR ESTAS RAZONES, EL TRIBUNAL,

1. Decide, por ocho votos contra siete, que el artículo 7.3 de la Ley de 2 de agosto de 1963 no se conforma a las exigencias del artículo 14 del Convenio en relación con la primera frase del artículo 2 del Protocolo adicional, en la medida en que impide a ciertos niños, con el solo fundamento de residencia de sus padres, acceder a las escuelas de lengua francesa existentes en los seis municipios de la periferia de Bruselas dotadas de un estatuto especial, comprendida Kraainem;

Reserva el derecho eventual, para los demandantes interesados de solicitar una

indemnización equitativa en cuanto a este punto particular;

2. Decide, por unanimidad, en lo que concierne a otros puntos en litigio, que no ha habido ni hay violación de ninguno de los artículos del Convenio y del Protocolo invocados por los demandantes.

Hecho en francés y en inglés, siendo auténtico el texto francés, en el Palacio de los Derechos del Hombre en Estrasburgo, el 23 de julio de 1968.

Firmado: R. Cassin

PRESIDENTE

Firmado: H. Golsong

SECRETARIO

Los Jueces señores A. Holmbäck, G. Maridakis, E. Rodenbourg, A. Ross, T. Wold, G. Wiarda y A. Mast, estimando que el artículo 7, punto 3 de la Ley de 2 de agosto de 1963 respeta el Convenio y el Protocolo adicional (cf. el punto 1 de la parte dispositiva), se valen del derecho que les conceden los artículos 51.2 del Convenio y 50.2 del Reglamento del Tribunal : los señores Holmbäck, Rodenbourg, Ross, Wiarda y Mast unen a la sentencia la exposición de su opinión disidente colectiva; los señores Maridakis y Wold añaden también la de sus opiniones disidentes individuales.

Además, los Jueces señores G. Maridakis y T. Wold, uniéndose al punto 2 de la parte dispositiva que se refiere a las otras cuestiones sometidas al Tribunal, unen a la sentencia la exposición de sus opiniones individuales, fundándose en razones diferentes de las de la mayoría.

Revisado: R. C.

VOTO PARTICULAR COLECTIVO HOLMBÄCK, RODENBOURG, ROSS, WIARDA Y MAST

(Punto I de la parte dispositiva del fallo)

Las medidas jurídicas y administrativas que rigen el acceso a la educación impartida en francés en las seis alcaldías «con facilidades especiales» no son incompatibles con la frase primera del artículo 2 del Protocolo, interpretada conjuntamente con el artículo 14 del Convenio. Esta opinión se deriva de una aplicación lógica de los principios formulados por el Tribunal, en particular en la parte general del fallo (según la interpretación adoptada por el Tribunal) y en las razones para la decisión que ha adoptado en lo que respecta a la primera cuestión. Los que suscriben la presente opinión consideran que la respuesta que el Tribunal, por mayoría de un voto, ha dado a la segunda parte de la quinta cuestión es difícilmente conciliable con la interpretación racional de estos principios. La parte general del fallo determina los siguientes principios:

«... El artículo 14 (del Convenio) no prohíbe todo tipo de diferencia en el tratamiento en el ejercicio de los derechos y libertades por ellos reconocidos... Se llegaría, en efecto, a juzgar contrarias al Convenio cualquiera de las múltiples disposiciones administrativas que no aseguren a cualquiera una completa igualdad de tratamiento en el goce de los derechos y libertades por ellos reconocidos... Se llegaría, en efecto, a juzgar contrarias al Convenio cualquiera de las múltiples disposiciones administrativas que no aseguren a cualquiera una

completa igualdad de tratamiento en el goce de los derechos y libertades reconocidas. Las autoridades nacionales competentes se ven frecuentemente enfrentadas ante situaciones y problemas que, habida cuenta de las diferencias que implican, requieren soluciones jurídicas diferentes, y, por ello, no es menos cierto que algunas desigualdades jurídicas tienden únicamente a corregir desigualdades de hecho.» El fallo mantiene que el efecto del artículo 14, interpretado conjuntamente con el artículo 2, no es el de garantizar a los niños o a sus padres el derecho a la educación impartida en la lengua de su elección desde el momento en que las partes contratantes quisieron asegurar a cada uno de ellos, en su jurisdicción, derechos específicos en el ámbito del uso de una lengua o de su comprensión, y lo precisaron específicamente en el texto, tal y como sucede en los artículos 5, párrafo 2, y en el 6, párrafo 3, a), del Convenio. El fallo dispone así en su parte general en qué casos la distinción en el tratamiento es contraria al artículo 14.

Se establecen las siguientes reglas:

- 1) La distinción debe perseguir un objetivo legítimo.
- 2) La distinción no puede estar desprovista de una «justificación objetiva».
- 3) El artículo 14 es válido cuando está clearly established que no hay una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo perseguido.
- 4) La existencia de esta relación razonable debe ser apreciada conociendo los «factores de hecho y de derecho que caracterizan la vida de la sociedad en el estado que debe de tomar la medida impugnada».
- 5) El Tribunal no puede, en el ejercicio de su poder de apreciación, «asumir el papel de las autoridades nacionales competentes, ya que ello implicaría la pérdida de la naturaleza subsidiaria, del mecanismo internacional de garantía colectiva establecida por el Convenio». De lo cual se deduce que «las autoridades nacionales quedan libres para elegir aquellas medidas que estimen apropiadas en los asuntos regulados por el Convenio» y que «el control del Tribunal afecta únicamente a la conformidad de dichas medidas con las exigencias del Convenio».

Los que suscriben la opinión disidente aquí expuesta no impugnan la buena fundamentación de estos cinco principios, sino que consideran que existe una discrepancia entre las premisas jurídicas establecidas por el Tribunal y la réplica dada a la segunda parte de la quinta cuestión.

Ellos consideran:

- I) Que la distinción en el tratamiento impugnado persigue un fin legítimo.
- II) Que las medidas impugnadas se hallan fundamentadas en datos objetivos que las justifican.
- III) Que la falta de una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el deseo que se intenta alcanzar no está establecido y no lo está desde luego claramente (is not clearly established); que con respecto a la contestación dada a la segunda parte de la quinta cuestión, el fallo no ha tomado suficientemente en cuenta la regla según la cual las autoridades nacionales, a las que pertenece, en primer lugar, la facultad de apreciar las exigencias que implican los factores de hecho y de derecho en la cuestión, tienen la libertad de elegir las medidas que consideran apropiadas en aquellos asuntos que están regidos por el Convenio.

I. LA DISTINCIÓN EN EL TRATAMIENTO IMPUGNADO PERSIGUE UN FIN LEGÍTIMO

Al excluir del beneficio de la educación impartida en francés a los niños cuyos padres viven en regiones monolingüísticamente flamencas y próximas a los ayuntamientos «con facilidades especiales», el legislador tuvo el deseo de asegurar la homogeneidad lingüística de las dos comunidades que, a su juicio, estarían amenazadas por una extensión más allá de su territorio del régimen excepcional otorgado a los seis ayuntamientos en concreto. En la concepción de las Leyes de 30 de julio y 2 de agosto de 1963, que fueron votadas por una gran mayoría de parlamentarios flamencos, valones y de Bruselas, esta homogeneidad fue la condición fundamental de un acuerdo duradero entre las comunidades.

Este punto de vista del asunto está abierto a discusión y de hecho fue sometido a un amplio debate en el Parlamento belga, pero no hay razón alguna para pensar que el objetivo buscado en el presente supuesto por las leyes impugnadas es contrario bien a la letra, bien al espíritu del Convenio. Además, el Tribunal en su contestación a la primera cuestión ha afirmado que el propósito de las «medidas legales que han sido controvertidas... es alcanzar la unidad lingüística en el ámbito de dos grandes regiones de Bélgica, en las cuales la gran mayoría de la población habla únicamente una de las dos lenguas nacionales» y que «en otros términos (la legislación) tiende a impedir en la región monolingüística flamenca el establecimiento o mantenimiento de escuelas que impartan enseñanzas únicamente en francés».

El Tribunal mantiene que «este tipo de medidas no puede en modo alguno considerarse arbitraria», que «ante todo se basa en los elementos objetivos que constituyen la región» y que «está fundamentada en un interés público, encaminado especialmente a asegurar que todas las escuelas dependientes del Estado y que estén ubicadas en una región monolingüística impartirán su enseñanza en la lengua que es primordial de la región».

II. LA DISTINCIÓN EN EL TRATAMIENTO CONTROVERTIDO SE BASA EN DATOS OBJETIVOS

Podría asumirse que las personas franco-parlantes de las que depende que el equilibrio que implica una medida no discriminatoria no sea alterado viven en unos ayuntamientos ubicados en territorio mono-lingüístico flamenco adyacente a los municipios «con especiales facilidades». Su sistema es el de todas las personas franco-parlantes (of all the French-speaking persons) que viven en esta parte de Bélgica.

La pretendida falta de objetividad que constituye una discriminación se fundamenta en una ambigüedad en la apreciación de la situación en la que están colocados por el hecho de residir en una región monolingüística flamenca próxima a los ayuntamientos «con especiales facilidades».

Se deduce del hecho de que ellos deben, caso de que deseen que sus hijos sean educados en francés, enviarles a una escuela en Bruselas que está más lejos de su casa que la escuela francófona del ayuntamiento «con especiales facilidades» en cuya vecindad residen.

El deducir de esto que la imposición de esta dificultad o inconveniente conduce a una discriminación es captar erróneamente el significado del elemento objetivo que constituye la línea divisoria que separa a los ayuntamientos «con especiales facilidades» de los ayuntamientos monolingüísticos flamencos.

Esta línea divisoria es un factor objetivo y necesario, inherente a la naturaleza de la relación entre el sistema de derecho común y el que constituye una excepción al mismo.

Toda derogación de un régimen de derecho común, cualquiera que sea, tiene por su propia

naturaleza efectos que pueden parecer arbitrarios, pero que en realidad sólo lo son aparentemente. El menor tiene capacidad plena únicamente el día en que alcanza su mayoría de edad; no la tiene un día antes. Podría considerarse, por tanto, que es infundado condenar por arbitraria, por esta razón, a la Ley que fija la mayoría de edad en los veintiún años. El mismo razonamiento se revela adecuado al caso planteado ante el Tribunal en el segundo apartado de la quinta cuestión.

El legislador belga no estaba obligado a fijar para los seis ayuntamientos «con especiales facilidades», situados en territorio monolingüístico, un régimen excepcional que estableciese determinadas modificaciones de naturaleza práctica al principio de territorialidad. De hecho lo hizo, pero, al hacerlo, expresamente afirma que en los seis ayuntamientos no debe intentarse que se renuncie al principio de territorialidad. El artículo 7, 3), de la Ley de 2 de agosto de 1963, que es tajante en este punto, dice en su disposición preliminar que en lo que respecta al tema de las escuelas en los seis ayuntamientos el idioma de enseñanza debe ser el holandés.

Con un espíritu similar, el artículo 7, 4), de la Ley de 2 de agosto de 1963 (en el párrafo que se refiere al régimen administrativo general de los ayuntamientos «con facilidades especiales») determina lo siguiente: «En su relación con los servicios locales establecidos en los seis ayuntamientos a los que se refiere el presente artículo, los servicios centrales, los servicios regionales de los cuales dependen dichos servicios locales, así como los servicios locales y regionales de la región de habla holandesa emplearán la lengua holandesa.»

La réplica dada al segundo apartado de la quinta cuestión no menciona el texto del párrafo cuarto y no da al párrafo tercero el ámbito que le es propio. Este ámbito es considerable en la medida en que se ocupa, esencialmente, del régimen lingüístico referente a la educación. Es cierto, tal como dice el fallo, que el legislador ha excluido, en lo que se refiere a estos seis ayuntamientos, el principio de territorialidad; es asimismo cierto que los seis ayuntamientos constituyen «un distrito administrativo diferente» y que se hallan dotados de un «status especial»; sin duda, es también cierto que de acuerdo con los términos del artículo 7, 2), los servicios locales establecidos en estos ayuntamientos, redactan tanto en holandés como en francés las comunicaciones y formularios que deben destinarse al público. Pero los párrafos 3 y 4 antes citados implican que en lo que concierne a la educación tanto como a la administración, el régimen lingüístico de derecho común de la localidad en cuestión es el régimen holandés. Por ello, las premisas de las que se deriva la respuesta dada al segundo apartado de la quinta cuestión son discutibles mientras que el alcance de los párrafos 3 y 4 es concluyente.

El legislador que, y esto debe ser reiterado, puede acordar derogaciones del principio de territorialidad pero que no está obligado a hacerlo, tiene, habida cuenta del Convenio, el derecho de determinar los límites precisos en los que él entienda que se contiene el ámbito de la derogación concedida. En este caso es el propio legislador el que ha decidido que dichos límites deben ser aquellos eminentemente objetivos constituidos por los territorios de los seis ayuntamientos.

Un régimen que excluye el derecho común es, por su propia naturaleza, limitado en sus efectos. Aquellos que no puedan satisfacer las condiciones objetivas requeridas (porque vivan fuera del territorio determinado) están, en determinados aspectos, sometidos a un tratamiento distinto del de aquellos que sí cumplen estos requisitos (porque viven en este territorio), lo cual no constituye de manera alguna una discriminación.

El artículo 14 no es tampoco válido porque la condición de residencia se aplica únicamente respecto a uno de los dos grupos lingüísticos.

Es cierto que «los niños de habla holandesa que residen en una región monolingüística francófona, que casualmente estaba bastante próxima, tienen a las escuelas de lengua holandesa en los seis ayuntamientos, mientras que los niños de habla francesa que viven en una región monolingüística holandesa ven rechazado su acceso a las escuelas de habla francesa en esos mismos ayuntamientos», pero esta diferencia de tratamiento no es arbitraria. Se justifica sobre datos objetivos. En primer lugar, debido al fin legítimo que el legislador ha perseguido, a saber, asegurar la homogeneidad lingüística de la comunidad.

Por otra parte y sobre todo porque las escuelas de habla holandesa son, en los seis ayuntamientos, las escuelas de derecho común y porque en las dos regiones la característica de las escuelas de derecho común es que están abiertas a todos.

Por último, al crear en territorio flamenco escuelas francófonas que se derivan de un régimen excepcional, el legislador ha dejado inalterado el régimen de derecho común de las escuelas holandesas en territorio flamenco.

Así, la diferencia de tratamiento que se denuncia erróneamente como una discriminación, es consecuencia inevitable del hecho de que el legislador -en el ejercicio de su derecho- intentó limitar los efectos de la excepción que se permitía al principio de territorialidad únicamente a los niños de aquellas familias cuyo cabeza residía en los ayuntamientos con «facilidades especiales» y los límites consentidos al derecho común se autorizaron sobre la base de este dato objetivo por excelencia que es la residencia del cabeza de familia.

Consecuentemente, es obvio que únicamente son importantes las condiciones de acceso a las escuelas francófonas admitidas en estos ayuntamientos. Que los niños de habla holandesa de las regiones monolingüísticas holandesas tenga permitido el acceso a las clases en lengua holandesa en los seis ayuntamientos es irrelevante, porque la asistencia de los niños neerlandófonos a las escuelas que imparten la enseñanza en holandés no afecta a la extensión de la excepción hecha al principio de que el holandés es, de acuerdo con el derecho común, la lengua de enseñanza en esos ayuntamientos «con facilidades especiales».

Además, debe revisarse el carácter teórico de los datos sobre los cuales se fundamenta la pretendida discriminación.

Ninguna razón de naturaleza lingüística puede empujar a los padres neerlandófonos que viven en una parte del país de habla holandesa, o a los padres francófonos que viven en la parte francesa del país, a enviar a sus hijos a escuelas flamencas o francesas en los seis ayuntamientos, ya que ellos encuentran en su mismo lugar de residencia la escuela de régimen lingüístico de su preferencia.

En lo que respecta a los padres de habla holandesa que viven en los ayuntamientos que se rigen por el sistema francés cerca de la frontera lingüística, el acceso que sus hijos deben de tener a las escuelas neerlandófonas en los seis ayuntamientos no plantea cuestión alguna de discriminación porque ellos reclaman únicamente el uso del régimen educacional de derecho común y no, como sucede con los padres francófonos que viven en la parte holandesa del país, el beneficio de un sistema excepcional.

Es preciso, por tanto, concluir que la distinción en el trato que se impugna no es, en modo alguno, discriminatoria.

III. Las demandas deben, en lo que respecta al segundo apartado de la quinta cuestión, ser rechazadas por aplicación de los principios que rigen la teoría de la proporcionalidad, la aplicación de datos fácticos o jurídicos y el carácter subsidiario de la misión del Tribunal.

En la parte del fallo destinada a la interpretación general adoptada por el Tribunal se determina como un principio que el artículo 14 del Convenio es violado únicamente cuando se ha establecido claramente (clearly established) que no existe correlación alguna de proporcionalidad entre los medios empleados y el deseo que se quiere alcanzar. No bastaría -suponiendo que ésta fuese la posición- que se confrontara un caso marginal para concluir que existe una violación de los derechos humanos en los supuestos de los demandantes. La diferencia en el trato no es discriminatoria y no se ha establecido, en modo alguno, que la relación de proporcionalidad se haya dejado de lado. La legislación de derecho común que rige todos los ayuntamientos en la región de habla holandesa se aplica a las personas francófonas que residen en municipios monolingüísticos holandeses adyacentes a los seis ayuntamientos y, en su contestación a la primera cuestión, el Tribunal determinó porque esta legislación no es contraria ni al artículo 2 del Protocolo ni al artículo 8 del Convenio, interpretados bien aisladamente o conjuntamente con el artículo 14.

Otras dificultades invocadas por los demandantes se refieren a la distancia desde el lugar de residencia de los padres al de las escuelas de habla francesa, que a diferencia de las escuelas de los seis ayuntamientos están abiertas a los niños de habla francesa en la región monolingüística holandesa.

Es un hecho que estas dificultades son evidentemente menores para los padres que, como los demandantes, viven en localidades pertenecientes al régimen monolingüístico holandés, limítrofes a los ayuntamientos «con facilidades especiales» de la aglomeración bruselense, que las dificultades causadas a aquellos otros padres de habla francesa que, en territorio monolingüístico holandés, viven lejos o podrían vivir más lejos de la escuela francófona más próxima abierta a sus hijos.

Por ello, el Tribunal

ha juzgado que en lo que se refiere a estos últimos padres «las medidas adoptadas a este respecto por el legislador belga no son tan desproporcionadas a las exigencias del interés público que pudieran constituir una discriminación contraria al artículo 14 del Convenio, interpretado conjuntamente con la primera frase del artículo 2 del Protocolo o con el artículo 8 del Convenio.

Aun así, el principio de proporcionalidad no ha sido violado respecto a los demandantes que viven en localidades adyacentes a los ayuntamientos con especiales facilidades.

Considerar, por las razones que han sido refutadas en el apartado II anterior, que estos límites objetivos impuestos por el legislador belga a la excepción que él mismo admite al principio de territorialidad son arbitrarios, conduciría a impugnar su derecho a decidir, habida cuenta de los datos fácticos y jurídicos que caracterizan la situación actual en Bélgica, el alcance que la derogación que -sin estar obligado a ello- él mismo se ha considerado capaz de hacer respecto a un régimen de derecho común más severo, régimen que el Tribunal ha reconocido como no contrario al Convenio. Al hacerlo, el Tribunal ha perdido «de vista la naturaleza subsidiaria de la maquinaria internacional de garantía colectiva establecida por el Convenio.

Es por ello, por todo lo anteriormente mencionado, en opinión de aquellos que sostienen esta opinión disidente, que las demandas deberían haber sido rechazadas en lo que respecta al segundo párrafo de la quinta cuestión.

VOTO PARTICULAR, PARCIALMENTE DISIDENTE DEL JUEZ G. MARIDAKIS

(Punto I de la parte dispositiva del fallo)

1. En 1830, cuando obtuvo su independencia, Bélgica estaba compuesta de dos zonas de facto, la flamenca y la valona. Los valones hablaban francés y los flamencos holandés.

Los estratos superiores de la Administración se expresaban en francés. Igualmente todos los trámites judiciales se efectuaban en francés. En lo que respecta a la enseñanza no existían problemas especiales en el área valona. En la región flamenca la educación primaria era impartida en holandés, la secundaria era bilingüe y la educación universitaria se realizaba por completo en francés.

En los años 1900-1930 apareció en escena un «movimiento separatista flamenco».

Consecuentemente apareció la legislación de 1932. Esta colocaba en pie de igualdad a ambas lenguas adoptando la solución territorialista. Las Leyes de 1932 no fijaban de una manera inmutable la frontera lingüística: ésta podía alterarse como resultado de padrones lingüísticos elaborados cada diez años. El último de dichos censos fue realizado en 1947, y sus resultados, publicados en 1954, demostraban que los flamencos estaban progresando demográficamente y los valones geográficamente.

2. De acuerdo con las Leyes de 1963 el territorio nacional se divide en cuatro regiones lingüísticas, la flamenca, la francesa, la alemana y la de la aglomeración de Bruselas.

En las tres primeras regiones las leyes imponían el uso exclusivo del holandés, francés y alemán, respectivamente.

A la luz de la Ley de 1963, a diferencia de las de 1932, cada región lingüística tenía fronteras diseñadas con carácter estable en orden a dar preponderancia en la región respectiva a una de las lenguas.

La inmutabilidad de la frontera lingüística y el monolingüismo territorial son las bases en las que se fundamentan las Leyes de 1963. Es con el claro deseo de reafirmar estas bases que de acuerdo con las Leyes:

1) Se suprimen las clases de transmutación.

2) El Estado belga rechaza establecer en las regiones monolingüísticas escuelas estatales o subvencionadas aquellas escuelas privadas en las que se imparte la enseñanza en un idioma distinto al de la región.

3) El Estado rechaza asimismo subvencionar a las escuelas que imparten como clases no subvencionadas una enseñanza en lengua distinta a la propia de la región.

4) El estado belga rehúsa homologar certificados de estudio emitidos por escuelas que no se acoplan a la legislación lingüística.

5) El Estado realiza un tratamiento especial de los ayuntamientos bilingüísticos de las afueras de Bruselas.

3. Los demandantes son francófonos y viven en áreas predominantemente neerlandófonas. Y se quejan de que el Estado belga:

- No organiza ningún tipo de educación francesa en los ayuntamientos en los que viven o, en el caso de Kraainem, lo organiza únicamente en unos términos que se consideran inadecuados;

- Priva de subvenciones a aquellas escuelas de los ayuntamientos en cuestión que no se someten a las cláusulas lingüísticas de la legislación escolar;

- Rechaza la homologación de los certificados de estudio emitidos por dichas escuelas;

- Niega a los hijos de los demandantes el acceso a las clases de francés que existen en determinados lugares;

- Obliga, por consiguiente, a los demandantes bien a inscribir a sus hijos en una escuela local -lo cual consideran contrario a sus aspiraciones- o a enviarlos a una escuela bien en el área de la Gran Bruselas, donde la enseñanza se imparte en holandés o francés, según la lengua materna del niño o su idioma usual, o a la «región francófona» (Valonia). Dicha «emigración escolar», se considera que entraña serios peligros e inconvenientes.

Los demandantes alegan violación de los artículos 8 y 14 del Convenio y el artículo 2 del Protocolo.

4. El artículo 2 del Protocolo reza que:

«Nadie será privado del derecho a la educación. En el ejercicio de cualquiera de las funciones que asuma en relación a la educación y a la enseñanza, el Estado respetará el derecho de los padres para asegurar dicha educación y enseñanza de conformidad con sus propias convicciones religiosas y filosóficas.»

Los demandantes sostienen que la expresión «convicciones religiosas y filosóficas» cubre el idioma. Se dice que las convicciones filosóficas incluyen necesariamente, entre otras, las preferencias culturales y lingüísticas y se considera inconcebible que un Estado que respete el artículo 2 permitiese a los padres dirigir a sus hijos hacia una religión o filosofía concreta, mientras que les niega la lección de la educación en una de las lenguas nacionales sobre las otras.

5. En la frase «nadie será privado del derecho a la educación», los Estados contratantes han querido expresar una convicción común a todos los pueblos de Europa, a saber, que el hombre, como ser dotado de razón (logos) tiene un deseo innato de conocimiento. («Todos los hombres desean naturalmente el conocimiento», Aristóteles, Metafísica, I.) En la medida en que el conocimiento se adquiere por la instrucción, se deduce necesariamente que ésta, en cuanto concomitante con la razón, coexiste con ella y es un derecho inalienable e intangible de todo hombre. «Nadie será privado del derecho a la educación» es una directiva (un estándar legal o Richtliniennorm) que el Estado debe cumplimentar «en el ejercicio de cualquiera de las funciones que asume en relación con la educación y la enseñanza».

Dado que el deseo innato del hombre por conocer y consecuentemente por la instrucción que le conduce al conocimiento, no puede ser obstruido en modo alguno, los Estados contratantes añaden simplemente que «en el ejercicio de cualquiera de las funciones que asume en relación con la educación y la enseñanza, el Estado debe respetar el derecho de los padres a asegurar

que dicha educación y enseñanza se preste en conformidad con sus propias convicciones religiosas y filosóficas».

Por «convicciones religiosas y filosóficas» se entienden aquellas ideas sobre el mundo en general y la sociedad humana en particular que cada hombre considera más auténticas a la luz de la religión que procesa y de las teorías filosóficas que adopta.

Estas ideas componen la vida interior del hombre. En la medida que esta vida se desarrolla tiene que hacerlo en un lenguaje específico al que recurre en orden a expresarse asimismo, pero éste existe independientemente de su propio derecho al idioma por el cual intenta expresarse exteriormente.

Con esta concepción del artículo 2 del Protocolo, las Leyes de 1963 no se relacionan en modo alguno con el contenido de la educación cualquiera que sea la lengua en la que se imparte la instrucción -sea francés u holandés-; se desprende, pues, que las leyes no impiden en modo alguno a los padres que eduquen a sus hijos de acuerdo con sus propias convicciones religiosas y filosóficas.

6. El artículo 8 del Convenio dispone:

«1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, su hogar y su correspondencia.

2. La autoridad pública no interferirá en el ejercicio de este derecho excepto en lo que esté de acuerdo con la Ley y sea necesario en una sociedad democrática para salvaguardar los intereses de la seguridad nacional, la seguridad pública o el bienestar económico del país, para la prevención del desorden o el delito, la protección de la salud o la moral, o para la protección de los derechos y libertades de los demás.»

Los demandantes se quejan de que son obligados a enviar a sus hijos bien a escuelas francesas en la Gran Bruselas o a una escuela en la región francófona y de que esta «emigración escolar» entraña serios peligros e inconvenientes.

Visto desde este ángulo la cuestión de si las Leyes de 1963 están o no de acuerdo con el artículo 8 es una cuestión de hecho: en cada caso será necesario establecer el efecto en la vida privada y familiar de si la escuela francófona está cerca o lejos del lugar de residencia de los padres y los niveles de peligro de la diaria «emigración escolar».

Por ello, la cuestión reviste un carácter general en su naturaleza y debe ser formulada de la siguiente manera: ¿Es contrario el contenido de las Leyes belgas de 1963 al artículo 8?

En la inmutabilidad de las fronteras lingüísticas y en el monolingüismo territorial yace un deseo de las Leyes de obtener unos fines que benefician a la nación belga en su conjunto; y no afectan en modo alguno a la vida privada y familiar fundamentada en vínculos de sangre y en tradiciones familiares. La vida privada y familiar sería violada si las autoridades intervienen al forzar a una persona a modelar esta vida de un modo que se aleje de sus tradiciones y, por consiguiente, del espíritu que, debido a sus vínculos de sangre, predomina en las relaciones entre los padres y sus hijos y entre los miembros de la misma familia en general.

Las Leyes de 1963 se niegan a ayudar a las personas que acuden a las escuelas donde la educación no se imparte en la lengua regional frente a aquellos que acuden a las escuelas donde se enseña en dicha lengua; en particular se niegan la homologación y las subvenciones (véase el número 3 anterior).

Pero la razón para esta negativa es la de reforzar los principios de inmutabilidad de las fronteras lingüísticas y el monolingüismo territorial, sobre los cuales ha basado la legislación belga su política lingüística en consideración a los intereses generales de los súbditos belgas. Por ello si, debido a razones de interés público de la nación belga en su conjunto, los padres francófonos se encuentran obligados a enviar a sus hijos a escuelas francófonas alejadas de sus hogares, este dato no entraña otros peligros que aquellos a los que los niños en edad escolar están expuestos diariamente en sus viajes entre el colegio y su casa, y que pueden ser eliminados con una vigilancia un poco mayor por parte de los padres.

En consecuencia el hecho de que los padres de habla francesa se sienten obligados a enviar a sus hijos a escuelas en las que la educación se imparte en francés, por ejemplo, en la región de habla francesa, es únicamente un mero inconveniente; no constituye una interferencia de las autoridades en la vida privada y familiar en los términos del artículo 8 del Convenio. Esta inconveniencia puede describirse como el precio pagado a una medida legislativa inspirada en consideraciones nacionales y sociales (véase el artículo 5.2 de la Ley de 30 de julio de 1963 sobre el uso de las lenguas en la educación: «... en lo que respecta al derecho de los padres a enviar a sus hijos a una escuela de su elección situada a una distancia razonable»).

7. El sentido auténtico del artículo 14 del Convenio deviene más nítido si se le añade el artículo 1, que preceptúa:

«Las Altas Partes Contratantes asegurarán a toda persona de su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el Título I del Convenio y el goce de los susodichos derechos y libertades se asegurará sin discriminación de cualquier tipo como el sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas o de otro tipo, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, propiedad, nacimiento o cualquier otra situación.»

El poder legislativo belga pensó que una reglamentación justa de las violentas disputas lingüísticas entre flamencos y valones podía conseguirse si la frontera lingüística se trazaba inmutablemente de una vez por todas, y se introducía a la vez el monolingüismo territorial.

Se pensó asimismo que dicha inmutabilidad y monolingüismo nunca podrían ser puestos en vigor a menos que se introdujesen las restricciones mencionadas en el anterior apartado 3.

Por discriminación (distinction en el texto francés) contraria al artículo 14 debe entenderse aquella que está abierta a que se introduzca una discriminación encubierta con la intención manifiesta y el único fin de escapar a las obligaciones del Estado recogidas en el Convenio.

En el caso presente las restricciones mencionadas en el número 3 anterior se aplican tanto a la región neerlandófono como a la francófona. Su justificación es su objeto específico, que es el de llenar de contenido, en vez de dejar en meras palabras, al monolingüismo territorial y a la inmutabilidad de la frontera lingüística en orden a poner fin a las violentas disputas entre valones y flamencos y a restaurar las condiciones de vida normales y tranquilas para el conjunto de la nación belga.

Estas restricciones, especialmente el rechazo de la homologación y las subvenciones, son similares en su naturaleza a las «sanciones» enumeradas en el capítulo VII, artículo 50 de la Ley (paralela) de 2 de agosto de 1963 «sobre el uso de las lenguas en la Administración».

Estas restricciones (sanctions), tomadas colectiva e individualmente, tienen el mismo objetivo, que es no dejar en el aire sino dar vida y efectos a la inmutabilidad regional y al monolingüismo territorial en la que se fundamenta la política lingüística belga en la

Administración y la educación.

Pero si todas estas restricciones son del mismo tipo y tienen la misma finalidad, es decir, el interés de la nación belga en su conjunto, y el mismo valor, se desprende que es inconsistente describir algunas como «favores» y otras como «privaciones» hacia los valones o flamencos.

No son sino un modo de adaptar el derecho a una diferencia preexistentes de facto que resulta de realidades históricas profundamente arraigadas.

Las restricciones deben de ser caracterizadas, por analogía con las disposiciones de los artículos 8, 9, 10, 11 y 18 de la Convención, como «medidas necesarias» para garantizar una vida normal y próspera en el Estado belga en beneficio de la nación belga en su conjunto.

Más aún, de acuerdo con los principios generales de la técnica interpretativa las diversas disposiciones de una Ley constituyen un conjunto. Su unidad deriva del hecho de que todas expresan una intención única. Por ello una norma aislada no debe ser interpretada de manera que no se halle en concordancia con la intención que respalda el texto como un todo. Esto se formula en un conocido adagio romano: *Incivile est nisi tota lege perspecta una aliqua particula ejus judicare vel respondere*.

En consecuencia cualquier disposición específica de la legislación belga en cuestión choca con el Convenio, únicamente si, siguiendo una interpretación a la luz de la intención que trasluce toda la legislación en su conjunto, pugna con una disposición específica del Convenio interpretada de acuerdo con la intención que respalda el Convenio como un todo.

Según el espíritu que está detrás del Convenio, en concreto el que se manifiesta en los artículos 8, 9, 10, 11 y 18, cada Estado Contratante puede, por razones de interés público, tomar las medidas en una sociedad democrática» para proteger el interés que se desprende de las circunstancias del caso concreto; pero puede hacerlo únicamente en términos tales que, a la vez que se protege el interés público, el Estado no suprima o limite apreciablemente sus obligaciones, tal y como se desprende del Convenio, respecto a los derechos humanos salvaguardados por ella.

En el presente caso la legislación belga, considerada como un todo y según el espíritu que la rige, tiene el objetivo específico de devolver a la nación belga la calma y el orden tan profundamente perturbados por la cuestión lingüística.

Es por ello que si, en orden a alcanzar este objetivo de interés público, el poder legislativo belga pensó que si las medidas necesarias en una sociedad democrática implican la denegación de homologaciones, la abolición de subvenciones, etc., dichas medidas estando de acuerdo con la intención que respalda la legislación, considerada en su conjunto, no pugnan con el espíritu que respalda al Convenio tomada en su conjunto y por ello no implican «discriminación» contraria al Convenio.

Se desprende de las anteriores consideraciones que las restricciones mencionadas en el número 3 anterior no implican «discriminación» entre las personas francófonas y neerlandófonas en los términos que prohíbe el artículo 14.

VOTO PARTICULAR, PARCIALMENTE DISIDENTE DEL JUEZ TERJE WOLD

(Punto I de la parte dispositiva del fallo)

La mayoría del Tribunal ha estimado oportuno abordar el examen de los «problemas de

carácter más general» relativos al significado y alcance del artículo 2 del Protocolo y de los artículos 8 y 14 del Convenio. Encontrándome en desacuerdo con la interpretación mayoritaria en puntos importantes, creo necesario dar una opinión individual.

Artículo 2 del Protocolo

En su informe, la Comisión (por mayoría) se fundaba o se fundamentaba tanto en el texto del artículo como sobre los trabajos preparatorios, llegando a la conclusión de que el artículo 2 «no obliga a los Estados a asegurar por ellos mismos una educación cualquiera» (Informe, párrafo 375) y más aún, añade que «si el objeto del Protocolo hubiera sido obligar a los Estados bien a proporcionar una educación por ellos mismos bien a subvencionar a la educación privada, tal educación hubiera dado lugar a una reglamentación de cualquier tipo menos aproximada» (Informe, párrafo 335). Acepto esta interpretación de la Comisión.

La mayoría del Tribunal que, me parece, concuerda con esta interpretación, es, no obstante, de la opinión de que el artículo 2 tiene también un elemento adicional de carácter positivo. Al referirse al hecho de que el artículo 2 utiliza el término «derecho a la educación» y al hecho de que todos los Estados miembros poseen un sistema general y oficial de enseñanza, la mayoría afirma que el artículo 2 garantiza «a las personas sometidas a la jurisdicción de las Partes Contratantes el derecho de servirse en principio de los medios de instrucción que existan en un momento dado» (págs. 34 y 35 del fallo). Por ello la mayoría, en contradicción con la dicción del artículo, por vía de interpretación, ha introducido en el artículo 2, inciso primero, una obligación positiva. Esta misma mayoría va incluso más lejos al declarar que el individuo tiene también el derecho de que se le reconozcan los estudios que ha realizado.

A mi juicio no es ésta una interpretación correcta del artículo 2.

Ante todo, debemos recordar que estamos abordando una convención internacional, y se debe distinguir claramente entre los derechos garantizados en el Convenio y los derechos garantizados a los nacionales de un país de acuerdo con su legislación interna o nacional. Todos sabemos que los países europeos en su totalidad han elaborado sistemas de enseñanza, que están a disposición de sus ciudadanos de acuerdo con las determinaciones normativas de cada país. Pero este acceso a las instituciones educacionales no se fundamenta en el Convenio. En mi opinión no hay base para esta presunción ni en la dicción del Convenio ni en los trabajos preparatorios. Por el contrario, tanto uno como otros muestran claramente lo contrario.

Algunos de los artículos del Convenio emplean la palabra «derecho» -artículo 9 derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; artículo 10 derecho a la libertad de expresión-. Estos derechos no imponen obviamente a los Estados miembros obligación positiva alguna respecto a garantizar a los ciudadanos individuales «el derecho» a utilizar, por ejemplo, las iglesias que eventualmente pudieran ser propiedad del Estado, o a utilizar los medios de expresión, como, por ejemplo, imprentas, periódicos o cadenas de radiodifusión, empresas de televisión o cine, que el Estado posea. El «derecho a la educación» tiene el mismo ámbito y significado. No implica la obligación positiva alguna para el Estado.

Una interpretación lógica del artículo 2 nos lleva al mismo resultado. En primer lugar, el sujeto del derecho a la educación es cualquiera (cf. art. 1). Esto significa que cualquier persona en el ámbito de la jurisdicción de cualquiera de los Estados miembros que ha ratificado el Convenio, tiene el mismo derecho humano individual a la educación. No es el derecho de un grupo o de una minoría. Es un derecho subjetivo de cada individuo independientemente de su nacionalidad, raza, sexo, lengua, etc. En consecuencia, es erróneo formular la cuestión, como la ha fallado el Tribunal, como una cuestión de «si los franceses en Flandes o la población flamenca en Valonia tienen el derecho de solicitar una educación en su lengua nacional».

Todas las lenguas tienen la misma posición respecto al derecho a la educación. Lo cual se dice expresamente en el artículo 14. La cuestión ante el Tribunal es en realidad la siguiente: ¿Tiene todo sujeto en Bélgica el derecho a reclamar una enseñanza en su propia lengua nacional -en chino, en japonés, en americano, en portugués-? O si aceptamos la interpretación mayoritaria del concepto «derecho a la educación» como «derecho de acceso»: ¿Tiene toda persona en territorio belga el mismo derecho humano individual de acceso a todas y cada una de las escuelas belgas y a las instituciones educativas en el país? ¿Tiene un chino, un japonés, un americano, un portugués idéntico derecho a acceso que los propios nacionales belgas? Por supuesto que no. El hecho de que los beneficiarios del derecho a la educación sean todas las personas de la tierra y el hecho de que el derecho se conceda con independencia de cualquier diferencia fundamentada en cualquier aspecto, debe ser tomado muy en cuenta a la hora de decidir cuál es el contenido del «derecho a la educación» en el espíritu que tiene realmente el artículo 2. Se desprende sin necesidad de recalcarlo que este derecho no puede ir más allá de una libertad concedida al individuo para elegir la educación que quiera sin interferencia del Estado. Este derecho corresponde a cada uno, y es idéntico para todos, independientemente de la nacionalidad. Es este un principio fundamental en el marco de los Derechos Humanos.

Que el derecho a la educación se conciba como derecho de elección se encuentra apoyado fuertemente también en los trabajos preparatorios. El derecho a la educación estaba desde el principio enumerado como uno de los tres derechos familiares (trabajos preparatorios sobre el artículo 2 del Protocolo, pág. 5, documento CDH 67, 2) y definido como «el derecho de los padres de elegir el tipo de enseñanza que debe ser dada a sus hijos». Y a través de la totalidad de los trabajos preparatorios, en numerosos momentos, el derecho a la educación es mencionado -por todos aquellos que tomaron parte en su elaboración- como un derecho de elección para los padres que debe ser garantizado en una libertad fundamental.

Los trabajos preparatorios muestran también claramente que no estaba en el ánimo de nadie que el artículo 2 pudiese establecer el derecho a una prestación positiva del Estado. Por el contrario, la intención básica era proteger al individuo contra las interferencias del Estado. Es esto, a mi juicio, lo que hay que tomar en consideración cuando se interpreta el artículo 2. No debemos olvidar que Europa, en el momento en que se adoptó el Convenio, acababa de pasar años de supresión de la libertad de aquellos pueblos donde los Gobiernos emplearon todo tipo de medios y presiones para nazificar a la juventud, especialmente a través de las escuelas y organizaciones juveniles. Era, por tanto, una finalidad importante del Convenio que esto no se repitiese y que el derecho de educación fuese protegido. En los trabajos preparatorios se pone frecuentemente el acento en este aspecto.

El «derecho de acceso» a las instituciones educativas existentes de los Estados miembros no se abordó en el Convenio y no es, en el espíritu del Convenio, un derecho humano en modo alguno.

Nadie niega que todos deben tener un derecho a acceso a las escuelas e instituciones de enseñanza en Bélgica y en los países europeos de acuerdo con las leyes de cada país, pero no es un derecho fundamentado en el Convenio.

No existe de hecho base alguna para el punto de vista mayoritario de que el derecho a la educación contemplado en el artículo 2 estaría desprovisto de sentido si no implicase el derecho a ser educado en la lengua nacional. Es imponiendo una obligación negativa al Estado como el artículo 2 contiene un importante y completo sentido.

Cada derecho humano garantizado por el Convenio debe ser el mismo en todos los Estados miembros. El derecho a la educación debe tener exactamente el mismo contenido en Bélgica, en Noruega o en Turquía y en todos aquellos otros Estados que han ratificado el Convenio. Es

en este campo limitado donde se da el deseo del Convenio de adoptar un sistema europeo idéntico. La opinión mayoritaria contraviene este deseo fundamental del Convenio, al declarar que el derecho humano a la educación «por su propia naturaleza solicita una regulación por parte del Estado, regulación que puede alterarse en el tiempo y en el espacio de acuerdo con las necesidades y recursos de la comunidad y de los individuos». Esto demuestra que el punto de vista de la mayoría va más allá del ámbito del Convenio. Los Derechos Humanos garantizados son derechos absolutos, que no pueden ser objeto de regulación por cada Estado aisladamente, excepto donde se haya declarado expresamente en el Convenio o donde se den las condiciones que el propio Convenio ha previsto. Respecto al derecho a la educación el Convenio no tiene disposiciones de este tipo. Se abriría, por tanto, una vía muy peligrosa si se interpretasen estos artículos de la Comisión de un modo que permitiese a los Estados miembros regular los Derechos Humanos «de acuerdo con las necesidades y recursos de la comunidad». Este tipo de interpretación no puede en modo alguno ser aceptado. Y aún peor es la interpretación de la mayoría de que el Convenio «implica un equilibrio justo entre la protección del interés general de la comunidad y el respeto debido a los Derechos Humanos fundamentales». Discrepo vivamente de esta interpretación. A mi juicio ésta introduce al Tribunal en el ámbito de las cuestiones políticas internas de cada Estado miembro, siendo así que no ha estado nunca en el ánimo del Tribunal enfrentarse a ellas.

Finalmente, querría remarcar brevemente alguna de las dificultades prácticas a las que conduce la interpretación mayoritaria.

¿Se debe garantizar a toda persona el «derecho» de acceso a todas las instituciones de enseñanza de los Estados miembros, en las escuelas primarias y secundarias, universidades, etc.? ¿Qué sucedería con este derecho individual de acceso si no hubiese aulas para todos? En muchos países no hay incluso facilidades suficientes para sus propios nacionales. Ello demuestra que si realmente hubiese existido el deseo de introducir una obligación positiva para las partes contratantes, necesariamente se hubiesen adoptado algunas normas de regulación y limitación. Más aún, dichas normas hubiesen sido las mismas para todas las Partes del Convenio. Pero dichas normas no fueron jamás discutidas. La razón es sencilla, el sistema escolar de los Estados miembros es un asunto interno y nacional de cada uno de ellos: Se encuentra absolutamente fuera del ámbito del Convenio. Se señaló expresamente durante los trabajos preparatorios que el Convenio no debería afectar a la organización escolar interna de los Estados. Esto demuestra el absurdo al que se llegaría si el Tribunal Europeo, ciñéndose únicamente en este momento al artículo 2, tuviese competencias para interferir en la organización del sistema escolar de Bélgica, que fue adoptado en el Parlamento belga con una gran mayoría de todos los grupos de la nación. La única cuestión que puede ser razonadamente discutida con respecto al derecho belga es si éste es tan estricto y riguroso que pudiese implicar un rechazo de la libre elección de la educación. Pero esto nunca ha sido impugnado.

Por todas estas razones, en mi opinión, está claro que la interpretación positiva adoptada por la mayoría no se halla bien fundamentada. La interpretación negativa adoptada por la Comisión es a la vez lógica y coherente con la dicción del artículo 2.

Artículo 14 del Convenio

El artículo 14 no puede ser aplicado a nuestro caso. Esto se deduce del hecho de que, a mi juicio, no ha habido rechazo del derecho a la educación por parte del Estado belga. No tengo objeción alguna a considerar el artículo 14 como parte integrante de los artículos anteriores al Convenio y de los del Protocolo . Pero de ello no se deriva elemento nuevo alguno en la discusión, sino que únicamente hace evidentemente claro que el derecho humano contenido en cada artículo debe de ser asegurado sin ninguna discriminación que tenga por base la

lengua.

Concuerda también en que el objeto del artículo 2 y del artículo 14 interpretados conjuntamente es el de asegurar que el derecho a la educación debe ser garantizado por cada Estado miembro sin discriminación fundamentada en la lengua, pero todavía queda sin contestar la pregunta ¿cuál es el contenido del derecho a la educación? A este respecto me remito a lo que ya he dicho en lo referente a la interpretación del artículo 2.

La mayoría del Tribunal sostiene que es posible imaginarse una medida que, aun estando por sí misma en conformidad con las exigencias de un artículo determinado del Convenio pudiese no obstante infringir ese mismo artículo en razón de su naturaleza discriminatoria. Desde mi punto de vista este método de interpretación es tan ilógico como confuso. Si una medida infringe el derecho humano debido a su naturaleza discriminatoria, la razón será siempre que la medida en cuestión no se halla en conformidad con el artículo y que contiene una violación del mismo. No entraré en detalles en este punto, simplemente quiero declarar que no puedo apreciar que la teoría edificada por la mayoría arroje en modo alguno luz sobre el problema que se nos plantea. La cuestión será siempre una y la misma: ¿Existe violación de un artículo concreto del Convenio? Pero al decidir esta cuestión el Tribunal debe decidir si ha tenido lugar una discriminación. Es ésta la solución fácil de la relación existente entre el artículo 14 y los demás artículos del Convenio.

Tampoco son especialmente convincentes los ejemplos aludidos por la mayoría del Tribunal. Por ejemplo, si un Estado adopta medidas discriminatorias al fijar las condiciones de acceso a los establecimientos educativos, esto no constituye violación del Convenio si el derecho de acceso a los establecimientos educativos en cuestión no está previsto como un derecho individual en el Convenio (cf. art. 1). Lo mismo es válido para el ejemplo referente a la aplicación del artículo 6 que ha dictado la mayoría.

La cuestión de si ha tenido lugar una discriminación debe ser resuelta sobre los datos concretos de cada caso individual. Es prácticamente imposible enunciar principios generales en la materia. La mayoría lo ha intentado, no obstante, y por ello es necesario que yo realice algunas observaciones.

En todos nuestros países hablamos del principio de igualdad, que sostenemos que debe regir nuestra legislación; e incluso si este principio no está expresamente contemplado en la dicción literal de nuestras Constituciones, aceptamos como un dato de hecho que existe y que puede ser aplicado. No es extraño ver referencias al mismo.

Pero si el principio de igualdad ante la Ley se aplica en el seno de Estados diferentes, en el ámbito específico de las legislaciones nacionales, no es preciso decir que este debe ser aplicado e incluso con mayor firmeza o de una manera más estricta en lo que respecta a los Derechos Humanos en el campo concreto del Convenio Europeo. Los Derechos Humanos son, y deben ser, los mismos para todos y si permitimos derogaciones en este campo, corremos el riesgo de destruir en breve las garantías que el Convenio asegura al individuo.

Es cierto que las autoridades nacionales competentes se enfrentan frecuentemente con situaciones y problemas que requieren soluciones legales diversas. Pero este hecho no tiene relevancia cuando interpretamos el contenido de los diferentes conceptos de Derechos Humanos en el Convenio. No podemos tener conceptos diferentes de los Derechos Humanos en los diversos Estados miembros. Esto es aplicable también a los restantes conceptos del Convenio. Se aplica al concepto de «discriminación» y también, por ejemplo, al concepto de estándar legal «razonable», del artículo 5.3. Se desprende de ello que el concepto de «discriminación» debe ser interpretado de un modo idéntico para todos los Estados europeos.

Debemos encontrar una interpretación «europea». Corresponde al Tribunal, después de haber interpretado el concepto de discriminación en el Convenio, decidir si ha habido una discriminación en este caso concreto. Esta decisión debe fundamentarse en una evaluación de los hechos y circunstancias de cada caso concreto. Tiene poca utilidad en este contexto referirse a «los principios que prevalecen normalmente en las sociedades democráticas» o a «una relación razonable de proporcionalidad» entre fines y medios. El factor decisivo debe ser siempre el contenido del Derecho Humano en cuestión. Este derecho debe ser disfrutado por cada uno en su plenitud «sin discriminación por cualquier causa». Para la evaluación de la cuestión de si en el caso concreto ha tenido lugar una discriminación, no pueden formularse reglas generales. En el marco de los Derechos Humanos contemplados en el Convenio, el Tribunal estaría equivocado, a mi juicio, si se ocupase de una discusión sobre las necesidades y recursos de los diferentes Estados miembros.

La única derogación permitida del Convenio está prevista en el propio Convenio y pienso que debemos mantenernos estrictamente en el ámbito de estas excepciones no contempladas con carácter general, sino ligadas a cada artículo concreto.

Respecto a la interpretación del segundo inciso del artículo 2 del Protocolo y del artículo 8.1 del Convenio, comparto la opinión mayoritaria.

De lo que he dicho se desprende que he llegado al convencimiento en el caso planteado ante nosotros que no hay violación por parte del Gobierno belga de ningún Derecho Humano garantizado por el Convenio Europeo. La normativa educativa belga no contraviene las disposiciones del Convenio, y no es a mi juicio necesario entrar en una discusión de los detalles del caso, que me parece que tienen un carácter político interno más o menos acentuado y caen dentro de la soberanía exclusiva del Estado belga.

[Traducción: Piedad García Escudero, Javier Ballarín, Antonio Jiménez Blanco, Manuel Alba.]