

Sobre la "Ley Collard" de reforma de la Enseñanza en Bélgica

A las cero horas cinco minutos del día 6 de enero de 1955, los soñolientos ministros del Gabinete belga levantaban su fatigosa sesión con la satisfacción íntima de haber dado remate al proyecto de ley de reforma de la enseñanza, que iba a amargar, sin embargo, la paz y la felicidad de la gran mayoría del pueblo. El proyecto, elaborado inicialmente por el ministro de Instrucción Pública, Collard, pasaba así a convertirse en proyecto oficial, que el Gobierno sometería a la aprobación de las Cámaras.

Es objeto fundamental de nuestro intento analizar el contenido de esa ley tan trascendental, cuyo texto, vertido al castellano, puede encontrar el lector en otras páginas de la REVISTA DE EDUCACIÓN (*); pero su interpretación no puede ser acertada sino bajo la luz que proyectan acontecimientos anteriores, cuyo examen se impone en consecuencia, aunque obligue a extenderse en el relato tal vez más de lo que sería prudente a primera vista.

I. ANTECEDENTES

1) ALGUNAS NOTAS PREVIAS

Cada vez va siendo menos exacto hablar de Bélgica como unidad, puesto que más bien existen dos Bélgica, que, a lo sumo, se soportan mutuamente. Su monarca ha querido siempre llamarse rey "de los belgas"; pero aquella unidad original entre los súbditos se ve minada progresivamente por la división que los polariza en torno a ideas de las que no se abdicaría fácilmente. Catolicismo frente a liberalismo a lo largo del siglo XIX, catolicismo frente a socialismo más bien en la actualidad, apoyados, casi identificados, en el substrato político de las provincias de Flandes y Valonia, respectivamente, no son para los belgas simples recuerdos que tienen más o menos una vida burguesa uniforme; antes bien, banderas que mantienen siempre latente la posibilidad del combate, cuya violencia puede adquirir pábulo fácilmente cuando se ventilan los supremos intereses o lo que como tales es considerado.

Por esta razón, por la facilidad con que la lucha podía surgir, la necesidad de la convivencia pacífica fué imponiendo una conducta política habitual de compromiso externo, de concesiones mutuas, incluso en materia tan delicada y de fondo tan intransigente como la educación. El ministro que fué de Instrucción Pública en el último Gobierno socialcristiano, Harmel,

describe de este modo la política seguida hasta 1954:

"Por ambas partes y desde el siglo XIX, las posiciones de hecho se apartan de las teorías, a veces ampliamente, en la medida de las relaciones de fuerza y más todavía por la idea fundamental de que un país, que se ha batido durante tantos siglos por sus libertades esenciales, debe intentar hallar un compromiso honorable en el campo más delicado. Así, por parte de los católicos, se ha llegado a admitir la posibilidad de que el Estado represente un papel más que supletorio y cree su red de enseñanza dentro de los límites fijados por las leyes; igualmente la izquierda liberal, relevada pronto por el socialismo, ha aceptado conceder a la enseñanza libre un régimen de subvenciones y una situación legal en el seno de la nación, que se traduce, por ejemplo, en el derecho de expedir títulos y diplomas con valor oficial. De esta evolución de ciento veinticinco años ha nacido el régimen escolar en que Bélgica vive", aunque en el fondo las posiciones doctrinales siguen siendo irreducibles: para los cristianos, "la primacía de la libre iniciativa de la Iglesia y de los padres" y "la total igualdad de trato en todos los órdenes por los poderes públicos"; para los laicistas, "el monopolio escolar" para estos poderes y la prohibición de subvenciones a los Centros de enseñanza libre (1).

Este compromiso habitual de que habla Harmel no debemos verlo, sin embargo, como el producto de una conducta de cortés condescendencia, sino como el resultado de pugnas violentas, externamente manifestadas, sobre todo en torno a la ley laicizante de Frère-Orban (1879), hasta su derogación en 1885.

Otro episodio, aparentemente ajeno a toda cuestión de política docente, ha extendido poderosamente su influencia sobre el problema escolar belga, en cuanto produjo una huella honda en el espíritu de la fracción flamenca, que conservó desde su consumación un latente deseo de venganza; nos referimos a la abdicación del rey Leopoldo III. No es posible olvidar (no lo ha sido, singularmente, para Flandes) que la renuncia de Leopoldo a la corona fué producida por la presión del socialismo, encarnada en los valones, los cuales, lanzándose a la calle, anulaban por la fuerza la voluntad legítimamente expresada en las urnas.

En el plebiscito leopoldista del 13 de marzo de 1950, votaban en favor del rey 21 distritos, correspondientes a las cinco provincias flamencas y dos de Valonia,

(1) P. Harmel: *Note sur la législation scolaire et les projets gouvernementaux*. Bruselas (F. N. E. M. C.), 9 febrero 1955 (multicopiado), fol. 3-4. (La nota ha sido publicada en castellano por la F. A. E., con el núm. 33 de la colección "Enseñanza", bajo el título "El problema escolar en Bélgica".)

* Véase "Legislación Extranjera", nueva Sección en encarte de la R. DE E., núm. 39, serie A. 1 II, 3, págs. 1-8 (enero 1956).

representantes del 57,68 por 100 de los votantes; en contra lo hacía el 41,07 por 100, triunfante en las otras dos provincias valonas; dentro de las regiones, en Flandes votaba por Leopoldo el 72 por 100, y en Valonia solamente el 42,5 por 100. Pero los socialistas, apoyando el movimiento "Valonia Libre", disponían una marcha sobre Bruselas para el 1 de agosto de aquel año, 1950, ante cuya amenaza Leopoldo III cedía los poderes a su hijo y terminaba por abdicar un año después. Desde ese momento, la tendencia separatista ha seguido aumentando (2), y la herida de los flamencos, católicos y monárquicos en su conjunto, ha permanecido constantemente abierta.

El último antecedente, cuyo conocimiento se nos ocurre ser necesario, es el ejercicio del Poder por el partido socialcristiano desde 1950 hasta 1954, con la constitución de Gobiernos homogéneos y la elaboración de leyes precisas para la organización general de la enseñanza, como las relativas al régimen de subvenciones (13 de julio de 1951), organización de la Enseñanza Media (17 de diciembre de 1952), establecimiento de comisiones mixtas (también de 17 de diciembre de 1952) y organización de la Enseñanza Técnica (29 de julio de 1953).

La política de los Gobiernos salidos del P. S. C., y concretamente del ministro Harmel, tendía a hacer realidad el derecho igual de los padres a la educación de sus hijos, teniendo presente la importancia que, por voluntad de aquéllos, han de tener en Bélgica los Centros libres de inspiración confesional; pero, fuera por alguna imprudencia cometida, o ya, sobre todo, por la aversión a todo lo católico, que en política unía a liberales y socialistas, es lo cierto que la actividad legislativa de ese período (1950-1954) despertó, junto a la simpatía de la opinión católica (3) y cristiana en general, la oposición organizada de los partidos izquierdistas (4).

2) LAS ELECCIONES DE 1954 Y LA NUEVA POLÍTICA SOCIALISTA

Nueva ocasión para ventilar la disputa iban a proporcionar las elecciones parlamentarias del 11 de abril de 1954; pero, aunque los programas de los partidos contenían distintos extremos de interés vital para el pueblo belga, ni éste ni la misma opinión internacional se engañaban sobre el verdadero fruto de la confirmación del P. S. C. en el Poder o de la subida de los socialistas al mismo. Los socialcristianos perdieron la mayoría en las dos Cámaras, aunque continuaban con mayor número de escaños que cualquier

otro partido; pero, aunados socialistas y liberales, esta coalición tomaba sobre sí, no solamente la carga del Poder ejecutivo, sino también la acción conjunta en el Parlamento, en donde la suma de sus puestos les confiaba una holgada mayoría.

Apenas hecho el recuento de los votos, y antes que el nuevo Gobierno hubiese quedado constituido, voces, incluso de allende las fronteras, profetizaban lo que era fácil adivinar: "Los socialistas aspiran a suprimir las subvenciones concedidas a las escuelas católicas. Esta cuestión suscitará en Bélgica más emoción que el proyecto socialista de reducir a dieciocho meses el servicio militar..." (5). En efecto, cuando el nuevo jefe del Gobierno, Van Acker, exponía al Parlamento su programa, se podía adivinar, tras la mesura de sus frases, la claridad y la fuerza de su propósito, reflejado en tres puntos coincidentes: defender "la escuela pública" (debería haber dicho "la escuela estatal", como veremos después), dar preferencia a los titulares de diplomas estatales para la provisión de las plazas vacantes y someter la enseñanza libre a todas las reglas de control aplicadas a la "oficial".

La lucha está a punto de estallar y al Gobierno le interesa evitarla para poder ejecutar mejor su programa; de ahí que, recogiendo la realidad del ambiente popular, el nuevo ministro de Instrucción Pública, Collard, se apresure a declarar, ante la Comisión de Hacienda de la Cámara, que su propósito en torno al presupuesto "no significa en modo alguno una declaración de guerra a la enseñanza libre" (6).

II. LA BATALLA DE LA ENSEÑANZA

1) PRIMEROS CHOQUES

Mas, en efecto, era la guerra. Una guerra que tenía su primera manifestación en los proyectos presupuestarios, pero que se anunciaba con mucho mayor alcance en el texto, todavía sólo conocido por referencias no oficiales, de los proyectos de leyes de enseñanza.

Por tres veces, que nosotros sepamos, levantó su voz la jerarquía católica belga para llamar la atención sobre el problema y evitar su desacertada solución. Ya el 27 de junio, el cardenal Van Roey, aprovechando su intervención pública en Gante, prevenía contra el futuro amenazador; días después, el obispo de Brujas, monseñor De Smedt, publicaba una carta pastoral expresamente dedicada a tratar de los deberes de los padres cristianos y de los peligros de la escuela neutra (7); por fin, el 14 de agosto, los prelados dirigían una dura carta colectiva al presidente del Gobierno y al ministro Collard, protestando contra la política de "eliminación de la enseñanza libre" acometida por el ministro, que, con independencia de la preparación de los proyectos de reforma, nombraba para las vacantes sólo a los titulados por Universidades del Estado o por la Universidad Libre (liberal) de Bruse-

(2) La tendencia era ya muy violenta en 1940. Cfr. declaraciones de Jacques Pirenne, secretario de Leopoldo III, hechas en 8 diciembre 1949, y publicadas en la revista belga *Le Phare* del 14 diciembre.

(3) Cfr. F. Trossarelli, "A proposito di due recenti riforme scolastiche". (En *La Civiltà Cattolica*, año 104, vol. III, cuaderno 2.478; Roma, 19 septiembre 1953, págs. 582-594.)

(4) "Las subvenciones concedidas por el ministro de Instrucción, Harmel, a las escuelas privadas católicas y las tentativas de infiltración de elementos católicos en los mismos Centros docentes del Estado han levantado en el país una fuerte oleada de anticlericalismo." (*Relazioni Internazionali*, año XVIII, núm. 16, Milán, I. S. P. I., 17 abril 1954, página 397: "Sconfitta dei cristiano sociali nel Belgio".)

(5) Artículo editorial de *Le Monde*; París, 13 abril 1954, pág. 1.

(6) *Le Peuple* (diario socialista de Bruselas), 20 mayo 1954.

(7) Cfr. *Gazette de Liège*; Lieja, 24-25 julio 1954.

las, negaba toda petición de reconocimiento de escuelas técnicas, y parecía pretender que las clases de religión en las escuelas normales medias del Estado tuviesen carácter puramente facultativo frente a la obligatoriedad de las de moral laica. Pero, mientras apelaban al buen sentido del Gobierno para que cesase en una acción tan peligrosa, se cuidaban de afirmar: "Si, a pesar de todo, hubiera de proseguirse esta ofensiva (contra la enseñanza libre), la lealtad nos obliga a declarar que los obispos, fieles a su misión de defensores de la religión católica, se reservan el ejercitar su poder episcopal para tomar aquellas medidas que la situación requiera" (8).

El Gobierno, en su respuesta del 27 de agosto, afirmaba su respeto a la libertad de conciencia y al desinvolvemento de las instituciones religiosas, negaba su intención de declarar la guerra a la enseñanza libre o de rehusarle los medios necesarios, y se brindaba al examen de las cuestiones que preocupaban a la jerarquía. Esto no obstante, el proyecto de reducción de las subvenciones seguía adelante, era presentado al Parlamento a mediados de noviembre y, a pesar de la huelga de los profesores católicos, de las concentraciones públicas del "Día nacional de protesta" (24 de noviembre) y de la creciente campaña de prensa, antes de terminar el año 1954 eran votados y aprobados los presupuestos, que incluían la rebaja del 20 por 100 en la remuneración a los profesores de la enseñanza libre, que de esta suerte solamente percibirían, con relación a los haberes del profesorado estatal, el 80 por 100 si se trataba de seculares, y el 40 por 100 si eran religiosos.

Ante esta realidad consumada, y ante el anuncio de la ultimación del proyecto general de reforma, la opinión católica (recuérdense los antecedentes aludidos) decidió hacer acto de presencia en la capital, con ánimo de lograr personalmente lo que ya veía que no podría conseguir en el Parlamento, ante la inflexible decisión de los partidos gobernantes. El Gabinete, entonces, temeroso o estratega, anuncia por medio de su presidente Van Acker el propósito de respetar el pago del 100 por 100 de los haberes, pero sin alterar la reducción global prevista en las subvenciones (que era de 500 millones de francos) y con dos condiciones: la equivalencia de los diplomas y el pago directo del sueldo-subvención a cada profesor. El P. S. C. aceptó en principio la propuesta de Van Acker, aunque no veía con claridad cómo se podría ejecutar sin que la reducción de 500 millones afectase gravemente a los Centros libres, y aplazó la concentración que había anunciado para el 13 de enero. Mientras tanto, el Gobierno aceleraba la redacción del proyecto principal de reforma y lo ultimaba, como indicábamos en nuestras líneas iniciales.

2) EL "PROYECTO 217"

Presentado a la Cámara el día 1 de febrero de 1955 el "Proyecto de ley número 217", que acomete ya directamente la realización de las ideas estatistas, la Comisión de Instrucción Pública comienza a ocupar-

se del mismo el día 16, en pleno hervor popular de la polémica. Día tras día, la inagotable fogosidad de Du Bus de Warnaffe, de Harmel y de otros jefes del P. S. C. se manifiesta con razonamientos demolidores en discursos y en artículos, a los que contesta el Gobierno con más frialdad, al menos aparente; en realidad, no le debía interesar la discusión pública; por su parte, la Federación Nacional de la Enseñanza Media Católica se moviliza en todos los puntos a donde su influencia alcanza, y la Iglesia vuelve a hacer oír su voz.

En efecto, el cardenal Van Roey toca de nuevo el tema en su carta pastoral del 2 de febrero; pero es el día 9 de ese mes cuando los preladados creen llegado el momento de hacer una "Declaración sobre los proyectos de leyes escolares", en donde expresan las concesiones que la enseñanza confesional está dispuesta a hacer en aras de la paz (así el pago directo al profesorado de las subvenciones estatales) y se denuncian los atentados que supone el proyecto para la libertad y subsistencia de los Centros católicos de enseñanza.

Por un momento, el Gobierno parece titubear; los ataques no pueden ser más fuertes, y para paliarlos, toman los liberales la iniciativa de someter el texto del proyecto a un Consejo de revisión, del que formarían parte también los socialistas. Del lado socialcristiano, se intenta de nuevo una demostración de fuerza, y así, rematando una campaña de discursos por las provincias, el 26 de marzo tienen lugar numerosas concentraciones de protesta; la de Bruselas, a pesar de su prohibición por el burgomaestre de la ciudad, llega a reunir un gran número de manifestantes (9). El proyecto, sometido a la presión de los acontecimientos exteriores y a la ofensiva interior de las enmiendas, sigue empero adelante, y para el mes de mayo la Comisión de la Cámara concluye su dictamen.

Este retocado "Proyecto de ley, que fija las reglas de organización de la enseñanza del Estado, de las provincias y de los municipios, y de subvenciones por el Estado de Centros de Enseñanza Media, Normal y Técnica", presenta diferencias apreciables respecto del original, quedando intactos solamente dieciocho de sus artículos (10).

Las modificaciones no pueden ser, sin embargo, valoradas a la ligera; muchas de ellas son repetición de un mismo criterio, como la supresión del término "reconocido" con el que se pretendía distinguir a los establecimientos dependientes de las entidades locales; otras agravan más la situación de la enseñanza no estatal, como ocurre con el párrafo segundo del artículo 24, § 1, que permite aplicar la escala II de sueldos en casos donde el proyecto original imponía la III, o con el párrafo segundo del artículo 37, § 1, que pone en manos del ministro sanciones de aplicación peligrosa en los casos de que se considere que un Centro "persigue el reclutamiento de alumnos por medios desleales, especialmente entregándose a ataques contra otros Centros".

Ciertamente que en otros puntos, después recogidos

(9) Mientras la Prensa belga daba la cifra de 70.000 u 80.000 manifestantes, *Le Monde*, de París, hablaba de 50.000, y *Combat*, de 100.000 (cfr. números del 28 marzo 1955).

(10) Artículos 1, 2, 5, 14, 15, 17, 23, 25, 28, 30, 38, 39, 41, 44, 46, 47, 52 y 53.

(8) *Lettre des évêques belges au gouvernement*, aneja a la "Declaración" de 9 de febrero de 1955, pág. 14.

en la ley, el dictamen de la Comisión atenúa los efectos del proyecto original; así, en el artículo 19 se admite la posibilidad, aunque restringida, de que las provincias y los municipios subvencionen Centros de enseñanza con cargo a sus presupuestos; el artículo 21 se muestra algo más generoso que su versión original en la estimación del horario que debe servir de base para el cálculo de la subvención; el párrafo final del artículo 22, § 1, admite una variación automática de los sueldos-subvenciones, que siga a la de los índices de precios en las mismas condiciones establecidas para los sueldos estatales; se introduce un artículo nuevo importante, el 31, que concede la equiparación en las bonificaciones de las tasas académicas ("minerval")** a los alumnos de Centros libres con los del Estado; el artículo 32 y sus concordantes reducen a la condición de "Tribunal de apelación" al que el proyecto configuraba como "Cámara contenciosa", cuyo informe previo había de ser necesario en cualquier supuesto de acción disciplinaria contra un profesor de un Centro no oficial subvencionado; en fin, por no hacer más extensa la enumeración, la Comisión mitigaba la redacción del artículo 43, uno de los más combatidos, como que intentaba romper la tradicional paridad entre miembros de la enseñanza estatal y de la no estatal en el Tribunal de homologación de diplomas.

Sin embargo, muchas de las raíces de la reforma no estaban fijadas en esos textos, sino precisamente en los que la Comisión había respetado, y especialmente en los artículos 1.º, 2.º, 17, 22 (§ 1), 28, 38 (en relación con la cita ya hecha del art. 37), 44 y los derogatorios; en ellos se contienen las normas que habían de determinar la amplitud de facultades atribuídas al Estado en la enseñanza; el sometimiento de los Centros libres a la inspección estatal, incluso en cuanto al nivel de los estudios; la cuantía de las subvenciones en concepto de sueldos; la reducción de éstos a los sacerdotes; la "racionalización" de la enseñanza (es decir, la revisión de las listas de Centros subvencionados y la inadmisión de otros nuevos mientras no se lleve a cabo), y la derogación de las principales normas establecidas en el período anterior.

3) PERÍODO DE DISCUSIÓN PARLAMENTARIA

En manos ya de la Cámara de representantes, ésta se apresuraba a transformarlo en ley. No es fácil encontrar en los anales parlamentarios otro proyecto al que la oposición combatiera con tantas enmiendas, con intervenciones y discursos, entre tumultos e intentos de agresión de los dos bandos; pero las filas compactas de la mayoría estaban dispuestas a votar todo lo que fuera necesario en apoyo del proyecto gubernamental, y así, tras sesiones agotadoras muchas veces, se aprobaba el texto legal el día 13 de junio (11).

** En el artículo 31 de esta Ley, reproducida íntegramente en la nueva sección "Legislación Extranjera", aparecida en encarte en el número 39 de la REVISTA DE EDUCACIÓN, se dice: "Los niños sometidos a la obligación escolar... se benefician de la reducción del material de imprenta en las condiciones..." Debe decir: "Los niños sometidos a la obligación escolar... se benefician de la reducción de las tasas académicas ("minerval") en las condiciones..." (N. DE LA R.)

(11) La discusión había ocupado las sesiones de los días 17, 18, 24, 25, 26 y 31 de mayo, y 1, 2, 7, 8, 9 y 13 de junio.

Faltaba todavía la aprobación por el Senado. Los prelados publicaban, el 25 de junio, una nueva carta pastoral colectiva, en la que, previendo el triunfo del Gobierno, encaminaban a una campaña de propaganda, destinada a orientar la población escolar hacia los Centros libres en el curso que se avecinaba (12). Y la opinión católica se aprestaba a hacer oír de nuevo su voz en forma más estentórea aún que lo hiciera en el mes de marzo anterior; en consecuencia, el 9 de julio se hacía llegar al rey una protesta firmada por 2.197.209 belgas mayores de veintinueve años, en representación de 3.414.913 compatriotas, y al día siguiente, 10 de julio, se manifestaban en la capital 250.000 personas, capitaneadas por los jefes del P. S. C.

Nada, empero, se consiguió. El Senado comenzaba a ocuparse de la ley el 12 de julio y la votaba favorablemente en el amanecer de la fiesta nacional, día 21 (13), después de reproducirse, durante la discusión, las mismas escenas que en la Cámara baja.

4) LA "LEY COLLARD"

Por fin, el Gobierno podía descansar. De buen grado o no, el rey prestaba su sanción a la ley, y ésta, a pesar de un esfuerzo de última hora de la jerarquía católica (14), aparecía el 6 de agosto en el *Moniteur belge*. En otras páginas de esta REVISTA se puede hallar el texto literal; nuestro propósito aquí es analizarla desde los puntos de vista más importantes.

III. ANALISIS DE LA LEY DE 27 DE JULIO DE 1955

1) OBSERVACIONES GENERALES

En breves líneas resumimos antes las diferencias del texto de la Comisión respecto del proyecto original; si ahora comparamos ese mismo texto de la Comisión con el de la ley, sólo podemos encontrar en él una modificación apreciable: la supresión del artículo 43 del proyecto, que pretendía poner fin a la igualdad tradicional entre enseñanza estatal y no estatal en el tribunal de homologación de los certificados de estudios medios.

Esta última y no pequeña victoria de la enseñanza libre no bastaba, empero, a deshacer el carácter fundamental de la reforma Collard. Sirvannos como juicio ilustrador, previo a la consideración particular de los efectos de la ley, las palabras de G. Libois: "Se han suprimido—afirmaba recién aprobada la ley—las cláusulas vejatorias para la enseñanza libre; los derechos de las provincias y de los municipios no son limitados de un modo tan riguroso, y el Estado reconoce que no debe crear escuelas neutras sino por decreto discutido en Consejo de Ministros y si hay un real estado de necesidad...—esta interpretación del artículo 1.º y del 2.º, § 5, nos parece demasiado benévola; basta compararlos con el artículo 9.º, núm. 1.º,

(12) Cfr. su texto en *Boletín Oficial del Arzobispado de Zaragoza*, 1 agosto 1955, págs. 350-354.

(13) Las sesiones tuvieron lugar los días 12 a 15 y 19 a 21.

(14) *Déclaration des évêques*, 26 julio 1955.

y con el 13, § 1, núm. 1.º. Estas enmiendas se derivan esencialmente del deseo gubernamental de acortar el frente de los que se oponían al proyecto Collard, pero es necesario reconocer que la operación no ha producido el resultado que sus promotores liberales esperaban" (15).

Por su parte, "la comunidad cristiana—se ha declarado solemnemente—no puede aceptar jamás la ley" tal como fué votada (16).

2) EFECTOS PRINCIPALES

La Ley Collard, aun después de las enmiendas que parcialmente mitigaron su intento, entraña una fuerza reformadora que extiende sus efectos a diferentes ámbitos: político, jurídico, económico y religioso.

a) Desde el punto de vista *político*, la ley implica la ruptura de aquel compromiso externo tradicional, que venía haciendo posible la convivencia de los partidarios de posiciones doctrinales extremas. "Ninguno de los Ministerios que se han sucedido desde hace decenas de años—manifestaban los obispos belgas en su carta de 14 de agosto de 1954—ha querido romper la paz escolar como el Gobierno actual... Todos han respetado y hasta mejorado progresivamente la situación legal adquirida, tanto de la enseñanza libre como de la enseñanza del Estado. Y es evidente para todo hombre sensato que esta política de pacificación, fundada sobre el reconocimiento, de hecho y de derecho, de las dos redes de Centros que existen en nuestro país, viene exigida por el bien superior de la nación, tanto como por el interés de las familias" (17).

Efectivamente, la alteración del ordenamiento jurídico, que la ley ocasiona, desborda su propia órbita hasta producir repercusiones políticas; una, es la que acabamos de indicar; otra, la exacerbación del resentimiento y la acentuación de la tendencia separatista. En su *Note sur la législation scolaire*, ya citada, anunciaba Harmel casi seis meses antes de la promulgación de la ley: "Si por un imposible esta legislación fuese adoptada, no serían solamente los valores cristianos los que resultarían conmovidos en este país, sino la misma unidad nacional. Ante esta nueva ley funesta, es de temer que Flandes, de clara mayoría cristiana y católica, estuviese tentada de volverse hacia una solución separatista o federalista, que le permita regular la organización de la enseñanza según el deseo de la mayoría cristiana. ¿Es esto lo que desean los autores del proyecto: un robustecimiento del "clericalismo" en Flandes, compensado por la dominación de las izquierdas en Valonia?" (18).

No olvidemos tampoco cuanto la ley supone de ataque a la libertad de conciencia de los padres, que se deriva de la desigualdad de oportunidades en el acceso a unos Centros y a otros.

b) Si examinamos la ley desde un punto de vista más estrictamente *jurídico*, necesariamente saltan a la vista algunos efectos capitales, como la prepotencia que se da a la acción estatal, las consiguientes restric-

ciones de las facultades de las entidades locales y de la enseñanza libre y la dificultad de alterar las nuevas normas.

Ante todo, la prepotencia del Estado, obtenida por caminos ya clásicos: dividir al contrario y fortalecer el propio poder. La división se advierte hasta en los epígrafes de la ley, que dedica capítulos diferentes a la enseñanza del Estado, a la organizada por las provincias y los municipios, y a la que organizan las personas privadas. Al fortalecimiento de la enseñanza estatal tienden numerosos artículos de la ley, pero entre ellos merecen especial atención los artículos 1.º a 4.º, que estructuran la enseñanza estatal en sus diversos grados, y especialmente el artículo 1.º, que permite al Estado crear sus Centros donde lo considere conveniente, puesto que, al suprimirse las Comisiones mixtas (art. 51), nadie ha de oponerse a la creación de tales Centros; el artículo 17, que extiende incluso al orden pedagógico las facultades inspectoras del Estado sobre los establecimientos subvencionados; los artículos 32 al 35, que organizan el Tribunal de recursos, etc.

Pero tan importante como el texto, o más aún que éste, es el uso que de él se haga. El Gobierno belga ha querido tranquilizar a la opinión, después de la promulgación de la ley, asegurando repetidas veces que "será aplicada con moderación", palabras que ya demuestran por sí solas los graves peligros de una aplicación ordinaria. Efectivamente, y baste como ejemplo, se pueden comprobar esos peligros en el artículo 43, a tenor del cual "el rey realizará gradualmente la racionalización de la enseñanza normal..., así como la de las escuelas técnicas... Con este objeto, el número de Centros acogidos hasta hoy al beneficio de las subvenciones será revisado, etc.". Otra de las consecuencias de la ley, ligada con las que acabamos de indicar, es la restricción de las facultades reconocidas tradicionalmente a las entidades locales (provincias y municipios), a las cuales se exigen requisitos más rigurosos que al Estado para la apertura de Centros docentes (art. 9.º), mientras por otra parte se les prohíbe en absoluto aumentar la cifra de sus subvenciones a los establecimientos de Enseñanza Media (art. 19).

En fin, desde el punto de vista del procedimiento de creación de las fuentes legales, algunos efectos resultan agravados por el hecho de haber sido acogidos en el texto de una "ley", cuando parece que un reglamento de ejecución de ésta hubiera podido bastar; nos referimos especialmente a las escalas de subvenciones personales establecidas en el artículo 22, que no podrán ser alteradas sin acuerdo del Parlamento.

c) Las consecuencias de orden *económico*, a las que ya hemos aludido incidentalmente, son tal vez las más escandalosas en cuanto que su apreciación tangible es más fácil. La primera de todas es la que se deriva del cambio de régimen desde su misma base: con anterioridad a la reforma, los Centros docentes que reunían los requisitos legales tenían "derecho" a las subvenciones (19), siendo garantía del

(15) Cfr. *La Croix*, de París, 30 julio 1955.

(16) *Déclaration des évêques*, 26 julio 1955.

(17) *Lettre des évêques* citada, pág. 12.

(18) Loc. cit., fol. 24-25.

(19) Ley de 17 diciembre 1952, artículo 12, que establecía una nueva redacción del artículo 32 de las leyes coordinadas de enseñanza media: "*Les établissements... ont droit aux subventions de l'État*"

maismo el dictamen de la respectiva Comisión mixta (20); ahora, la concesión de las subvenciones se configura como una simple "facultad" (21).

Ya en un orden más concreto, aparte del acuerdo legislativo de reducir en 500 millones de francos las subvenciones a la enseñanza libre, la Ley Collard suprime las destinadas a costear gastos de sostenimiento y material de la enseñanza técnica, reduce en un 50 por 100 las otorgadas a los sacerdotes profesores que no vivan en comunidad (art. 28, párrafo 2.º) y sustituye el régimen de gratuidad o reducción en las tasas, establecido por el artículo 37 de la ley de 1952, por el de equiparación con los Centros estatales (artículo 31).

d) Un cuarto grupo de consecuencias son las que alcanzan al campo de la formación religiosa. Frente a los principios consagrados, se admite ahora el de que la religión pueda no figurar en un programa de enseñanzas (cfr. art. 4.º), y parece que tal supresión pueda ser un hecho en la enseñanza técnica al derogarse los artículos de la ley de 29 de julio de 1953, en que se determinaba su obligatoriedad (cfr. art. 48). Por otra parte, junto a estos efectos directamente producidos, han de contarse los que indirectamente se siguen de la proliferación de escuelas estatales, simultánea a la limitación de la potencia de los demás Centros.

3) PUNTUALIZANDO

Tomándolos de ese cuadro general de consecuencias, que han llevado a la opinión a calificar de *loi de malheur* el nuevo texto, quisiéramos detenernos unos momentos en dos de ellos para puntualizar su alcance, pues pudiera ocurrir que la crítica se hubiera excedido en su apreciación; el valor constitucional de la reforma y la justicia de la modificación en el régimen de las subvenciones.

a) Veamos, en primer lugar, hasta qué punto está conforme con la Constitución belga la reforma Collard en provecho de los Centros estatales; para ello es decisiva la consideración del propio texto político fundamental.

El artículo 17 de la Constitución dice literalmente: "*L'enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite; la répression des délits n'est réglée que par la loi.*"

"*L'instruction publique donnée aux frais de l'État est également réglée par la loi*" (22).

Una interpretación radical, impregnada de las vicencias de la revolución contra el dominio holandés y, por ello, muy conforme con el sentido original de los textos, sostiene que el artículo 17 se ha de entender en el sentido de que "la enseñanza del Estado es regulada solamente por leyes", y de que "solamente la enseñanza del Estado cae bajo los preceptos de las leyes" (24).

(20) Ley de 17 diciembre 1952, artículo 1.º, que introduce un nuevo artículo, *Iter*, en las leyes coordinadas.

(21) Ley de 27 julio 1955, artículos 8.º y 12: "*Le Roi peut allouer des subventions...*"

(22) Preferimos insertar el texto francés del artículo, pues algunas cuestiones pueden plantearse por la diferencia de matices en su versión castellana.

(24) Cfr. Louis de San, *Code de l'enseignement moyen*. Lierre, J. Van In, 1909; pág. 3.

Otra interpretación opuesta, y también radical, sostiene que "tanto la escuela estatal como la escuela libre ejercen la instrucción pública" (25); y que como "la instrucción pública será dada a expensas del Estado y regulada por la ley", también a las escuelas libres "debe alcanzar la ayuda del Estado" (26).

Algo excesivo parece sostener, ante el texto de la Constitución, que ésta haya querido sujetar a leyes la propia existencia de los Centros de enseñanza libre; pero también es cierto que, poco a poco, las normas con rango de ley han ido ampliando su influencia de tal manera que la ley orgánica de 1 de junio de 1850 ya se atrevió a afirmar en su primer artículo: "Los establecimientos de instrucción media organizados sobre las siguientes bases y dependientes, ya del Gobierno, ya del *Municipio* o de la *Provincia*, quedan sometidos al régimen de la presente ley", y ello por la razón expresada en el propio Parlamento: "No regulamos mediante la ley sino la enseñanza pública dada a expensas del Estado...; dejamos la libertad de enseñanza completamente fuera de las prescripciones de la ley" (sesión del 25 de abril de 1850) (27).

Las leyes extendieron después su imperio a la enseñanza libre; y así el propio Gobierno P. S. C. impulsó la aprobación de las relativas a las condiciones para obtener subvenciones del Estado (13 de julio de 1951 y 17 de diciembre de 1952) y ratificó normas anteriores que precisaban la competencia de las entidades locales y de las personas privadas en la organización de la enseñanza técnica (ley de 29 de julio de 1953).

Estimamos, por tanto, que ninguno de los dos criterios expuestos puede ser presentado en la actualidad como interpretación válida del texto constitucional; hay algo en él que ha variado con el tiempo, pero también quedan unos principios inalterados, y ellos deben darnos la justa interpretación.

1.º "La enseñanza es libre"; esta afirmación debe considerarse vigente como un "género" al que referir los diferentes tipos; por ello, "cuando el Estado, las provincias o los municipios abren una escuela, lo hacen en aplicación de ese principio: la enseñanza es libre" (28).

2.º "La enseñanza dada a expensas del Estado" no se ha querido dejar a merced del Poder ejecutivo; Gobierno y Estado no son una misma cosa, y el régimen parlamentario considera a las Cámaras como verdaderas depositarias de la voluntad general. "El Congreso nacional no quiso abandonar al Gobierno prerrogativas de las que tanto había abusado el régimen anterior" (29).

3.º No es admisible una prepotencia del Estado en materia de enseñanza, pues, como decimos, el origen de sus facultades de docencia es "constitucionalmente" en Bélgica el mismo que para las demás personas físicas o jurídicas.

(25) F. Trossarelli: "A proposito di due recenti riforme scolastiche". (En *La Civiltà Cattolica*, año 104, vol. III, cuaderno 2.478; Roma, 19 septiembre 1953, pág. 583, nota 7.)

(26) Emilio Embid: *Cómo entiende y practica el Gobierno belga el reparto escolar*. Madrid, F. A. E., 1952, pág. 9.

(27) Louis de San: *Loc. cit.*

(28) H. Zwendelaer: "L'article 17 de la Constitution et l'enseignement officiel". (En *La Libre Belgique*, 7 marzo 1955.)

(29) Cfr. *La Nation Belge*, 31 agosto 1955.

4.º Está consentido desde hace tiempo que la enseñanza libre esté sujeta a determinaciones "legales" en cuanto a su organización. Respecto de su derecho a la percepción de subvenciones, en paridad con los Centros estatales, harían falta otras muchas páginas para estudiar la cuestión, que por el momento no afrontamos.

Nos parece, en resumen, que el Gobierno socialista belga ha usado excesivamente de sus facultades al transformar la estructura de la educación en su país; pero no se puede llegar a considerar contrario a la Constitución el proceso "formal" que para ello ha seguido.

b) Pasemos al otro punto que nos interesa, el de la reforma del sistema de subvenciones.

Bajo la vigencia de la ley Harmel, la determinación de la cuantía de las subvenciones se ajustaba a las reglas siguientes:

La *cuantía del crédito* presupuestario destinado a subvencionar, v. gr., a la enseñanza media libre no podía ser inferior al 55 por 100 del conjunto de los créditos de remuneraciones e indemnizaciones de la enseñanza media estatal, multiplicado por una fracción cuyo numerador era el total de alumnos de los Centros subvencionables, siendo su denominador el total de alumnos estatales (ley de 17 de diciembre de 1952, art. 12, y leyes coordinadas, art. 49).

Un ejemplo lo mostrará de modo más claro:

Créditos presupuestos para remuneración del personal de la E. M. del Estado	750.000.000 fr.	
Alumnos de la E. M. del Estado	50.000	
Alumnos de los Centros de E. M. privada que han pedido en regla la subvención	60.000	
Proporción de la población escolar.	60.000	6
	<hr/>	<hr/>
	50.000	5

Crédito que debe figurar para subvenciones a la E. M. privada:

$$\frac{55}{100} \times 750.000.000 \times \frac{6}{5} = 495.000.000 \text{ fr.}$$

Después había que calcular la cuantía de la subvención anual por alumnos. En el caso anterior, sería de

$$\frac{495.000.000}{60.000} = 8.250 \text{ fr., en principio.}$$

Pero este cálculo habría de ser corregido para obtener las cifras reales; he aquí cómo:

Las subvenciones eran liquidadas en dos repartos: uno que comprendía desde 1 de enero a 31 de agosto y otro desde 1 de septiembre a 31 de diciembre.

A tal efecto, el crédito presupuestario se dividía en dos partes: 2/3 afectados al primer período y 1/3

al segundo. Para cada uno de éstos había que hacer el cálculo de la subvención por alumno; el crédito del primer período se dividía por el número de alumnos "computables" matriculados en 1.º de marzo; el del segundo período se dividía por el número de los matriculados en 15 de octubre, y cada Centro recibía una subvención igual a la cuota individual multiplicada por el número de alumnos matriculados en las fechas expresadas (30); el pago, íntegramente, se hacía al *Centro* como tal.

La reforma de la Ley Collard implica que el pago no se haga al Centro, sino al *profesor*; la subvención se transforma en sueldo (*subvention-traitement*), no oscila con la variación del número de alumnos, sino que aparece determinada en unas escalas legales. He aquí los dos aspectos de la cuestión: las nuevas normas, o cuando menos algunas de ellas, pueden representar una simplificación técnica, pero las escalas fijadas y los criterios para su aplicación atacan a la justicia distributiva. Por eso hay fórmulas admisibles, y el propio P. S. C. llegó a aceptar el pago directo al profesorado, incluso antes de la discusión parlamentaria (31), mientras que el contenido ha sido impugnado por los obispos hasta el final (32).

IV. ENSEÑANZAS

En breves frases quisiéramos resumir algunas lecciones que se desprenden de la lucha entablada en torno a la reforma belga. La primera, una lección de unión y de fuerza de los católicos belgas, que no escatimaron esfuerzo alguno para evitar la consumación del mal, aunque no llegaran a alcanzar el éxito. Y una lección también de unión y de impasibilidad por parte de la coalición liberal-socialista, que debiera servir de escarmiento a muchos; un día en Bélgica, otro en Baviera, mañana tal vez en Francia, la enseñanza libre es combatida conforme a unos principios—dijéramos mejor prejuicios—que, cuando están apoyados en la mayoría parlamentaria o en el poder dictatorial, nada entienden de razones ni aun de equidad.

Advertencia interesante, y sea ésta la segunda deducción, para los partidos cristianos de los países parlamentarios: las batallas hay que ganarlas en las urnas; es entonces cuando todos los esfuerzos deben ser puestos en práctica; porque es difícil hacer respetar la verdad y el derecho cuando se ha dado paso al sectarismo hacia el Poder.

MANUEL UTANDE IGUALADA

(30) J. Lindemans: *Les subventions à l'enseignement moyen libre*. Bruselas, Centre Interdiocésain A. S. B. L., s. a. (1951), págs. 92-95 y 100-101.

(31) Cfr. Harmel, *ob. cit.*, fol. 19.

(32) *Déclaration des évêques*, 26 julio 1955.