

BÉLGICA

Expert

Dr. Francis Delpérée

Consideraciones preliminares

1.-Por lo que respecta al Estado belga, la expresión de Estado políticamente descentralizado es particularmente inadecuada. Entre 1831 y 1970, Bélgica constituía un Estado unitario que estaba "descentralizado" –respecto de las provincias y de los municipios-. Desde 1970, se ha convertido en un Estado federal que está –si nos acogemos a esta expresión ambigua, "descentralizado"- respecto de las comunidades y de las regiones. Desde 2001, después de una nueva evolución institucional, las colectividades locales han sido puestas bajo la responsabilidad de las regiones. Se puede considerar que cada región está por lo tanto "descentralizada" –respecto de las provincias y de los municipios-.

La utilización de un mismo término para caracterizar fenómenos fundamentalmente diferentes parece poco indicada.

2.- En el mismo orden de ideas, el término "Estado" está, en lo que a Bélgica se refiere, reservado al "Estado belga". Las colectividades federadas, a saber las comunidades y las regiones, nunca son calificadas como "Estados", con o sin mayúscula. La expresión de "componentes, que componen" (*composantes*) está, por su parte, inscrita en el encabezamiento del Título I de la Constitución federal.

3.- La Constitución belga, contiene un cierto número de disposiciones que están redactadas de manera equívoca. Estas dicen una cosa, o lo que es lo mismo, dan a creer una cosa, pero en realidad, imponen otra. O incluso, dicen una cosa pero la contradicen al momento instaurando una disposición transitoria que preserva la antigua situación. Hay que evitar caer en las trampas de esta manera de redacción.

I. CUESTIONES GENERALES

1. ¿Cómo se denomina formalmente la Federación (Estado federal, regional, otros...)?

"Bélgica es un Estado federal..." (art. 1 de la Constitución). La fórmula explica no tanto una constatación como una obligación de comportamiento político que se inspire en los principios del federalismo. Es desde esta perspectiva que el sistema institucional da cuentas del fenómeno de la "compartición de poderes" que caracteriza tradicionalmente esta forma compleja de organización del Estado (sobre este tema, *La Belgique fédérale* –dir. F. DELPEREE, Bruxelles, Bruylant, 1989; *La Belgique, un État fédéral en évolution*, Bruxelles-Paris, Bruylant-LGDJ, 2001).

2. ¿Que tradición tiene la descentralización en su Federación? ¿Se remonta a los orígenes de la misma o se adopta en un momento posterior?

La federalización del Estado belga se ha realizado, en etapas sucesivas, desde la revisión la reforma constitucional del 24 de diciembre de 1970. Ella no ha puesto en duda el principio de la descentralización respecto a los municipios y a las provincias, tal y como estaba inscrito en la Constitución original de Bélgica.

3. ¿Que tradición tiene la descentralización en su Federación? ¿Se remonta a los orígenes de la misma o se adopta en un momento posterior?

Se puede considerar que la descentralización, entendida en el sentido estricto de la expresión, continua siendo un rasgo principal de la organización institucional de Bélgica. Pero la misma se circunscribe en lo sucesivo al corazón de las regiones, es decir en los conjuntos institucionales que se integran ellos mismos en un Estado federal. (*Consideración preliminar 1*).

4. ¿Cuáles son las causas o las razones profundas de la adopción de un sistema políticamente descentralizado?

Como muchos Estados modernos, Bélgica conoce, al mismo tiempo, los fenómenos de la descentralización y sobretodo de la federalización. Después de 30 años, por etapas, y haciendo prueba en la ocurrencia de un empirismo de buena calidad, Bélgica se ha reestructurado desde el interior. Ha descubierto y reconocido en su seno sociedades políticas más restringidas –las comunidades y las regiones. Ha juridificado las reivindicaciones de estas colectividades que reivindicaban los atributos de la soberanía y que, de una manera u otra, se presentaban como sus competidoras.

Bélgica ha puesto en marcha un sistema institucional complejo con las finalidades de armonizar, en la medida de lo posible, las preocupaciones de las autoridades federales, encargadas de los asuntos comunes, y aquéllas de las autoridades federadas, dueñas de sus políticas autónomas. Ha compartido sin rechinar las responsabilidades del poder. Ha procedido, en la misma lógica, a una redistribución de los aparatos administrativos y de los medios financieros que permitían hacerse cargo de las diversas políticas.

El movimiento de redistribución de los poderes que así se realizó, y que se realiza aún cada día, se ha operado en profundidad.

Las reformas sucesivas de la sociedad política belga, han permitido preservar, por más de treinta años, la existencia de un único y mismo Estado. Para parafrasear el lenguaje de Shakespeare, la opción de Bélgica era, en efecto de las más simples: "*To be federal or not to be at all*". Desde el instante en que aconteció, como lo puso de manifiesto, en 1968, el Primer ministro Gaston Eyskens que "el Estado unitario había sido dejado atrás por los hechos" y que los belgas no deseaban enzarzarse en operaciones suicidas secesionistas, la construcción de un Estado muy ampliamente federalizado parecía una de las pocas pistas institucionales que merecían ser seguidas.

La observación que se ha formulado no prejuzga la actitud de los belgas en un futuro ni tampoco la de sus dirigentes. Los compromisos siempre pueden ser cuestionados. O, para apuntar las cosas de manera más positiva, la persecución de la colaboración política en el seno de un mismo Estado depende del humor de la opinión pública. Este puede ser cambiante. No se tienen porqué hacer apuestas sobre un futuro más o menos lejano.

5. ¿Puede señalar las grandes etapas del sistema y sus características esenciales?

Las *figuras del federalismo* son diferentes. Todos los Estados federales vehiculan, sin duda, una misma idea fundadora. El principio estructural común es que la existencia de una sociedad estatal no excluye la presencia de grupos específicos que aspiran cada uno al reconocimiento de una identidad particular. El rol de la Constitución federal es el de consagrar estas identidades integrándolas en la organización del Estado. Pero, más allá de esta idea fundadora –bastante rudimentaria, y hay que reconocer lo que se resume en las máximas *E diversitate unitas* o *E pluribus unum*-, las traducciones institucionales son diversas.

A falta de descubrir estos elementos institucionales comunes, se pueden subrayar dos elementos que permiten establecer una tipología federalista que rinde cuentas con prudencia y con matiz de las realidades de hoy en día.

Una primera opción puede presentarse: Se trata de crear un Estado federa por asociación o, al contrario, de conformarlo por la vía de la disociación?

El *federalismo por asociación* debe su existencia a la presión de fuerzas centrípetas. Más precisamente, encuentra su origen en la decisión que toman Estados independientes de renunciar a su soberanía inicial y de fundirse en un nuevo orden estatal. Aunque, estos no aceptan agregarse a este nuevo conjunto sin la condición de conservar una cierta autonomía. Ya no la ejercerán en calidad de Estados, lo que sería propio de una confederación, sino en tanto que colectividades federadas. Al hilo de esta afirmación, podemos hacer notar que la denominación de "Estado" es a veces preservada como recuerdo histórico o como marca de cortesía.

A la inversa, *el federalismo por disociación* surge bajo la presión de fuerzas centrífugas. Las reivindicaciones autonomistas amanecen en el seno de un Estado unitario. Estas empujan a la constitución o al reconocimiento en el seno de ese Estado de nuevas colectividades políticas. El Estado sigue siendo único, pero deja de ser unitario. El estado concede a sus partes integrantes prerrogativas de soberanía en las materias que se circunscriben a sus competencias respectivas. Con evoluciones que pueden conducir, al final, a divisiones aún más grandes, incluso al estallido de la sociedad política.

Se adivinan las consecuencias prácticas que la primera opción puede suscitar. Así las competencias residuales –aquellas que no están expresamente confiadas a ningún nivel de poder– irán a parar normalmente a las partes integrantes que se han asociado para la creación del Estado federal, mientras que quedarán bajo la responsabilidad de las autoridades centrales allí donde el Estado federal tiende a disociarse atribuyendo a las colectividades federadas competencias autónomas (Vid. V. 3).

El Estado federal belga se inscribe manifiestamente en un proceso de federalismo por disociación.

Un segunda ramificación puede presentarse. ¿Se trata de constituir colectividades federadas sobre una base territorial o, por el contrario, de concebirlas en función de las características personales?

¿Se trata de practicar un federalismo territorial, es decir, de recortar en el territorio nacional zonas geográficas, regiones, provincias, cantones..., entendiendo que las personas o las situaciones así localizadas estarán afectadas, en virtud del principio de homogeneidad, por las reglas de derecho federado?

¿Se trata de practicar, más bien, un federalismo personal, es decir, de conferir a los individuos un estatuto que les debe ser posible aplicar en cualquier punto del territorio federal, y sin tener que prestar atención a las localizaciones geográficas precisas de las personas o de las situaciones?

Las elecciones institucionales que se han practicado en este nivel están cargadas de consecuencias. La protección de los derechos humanos, por ejemplo, tiende, en la hipótesis de un federalismo territorial, a reducirse a los límites de los espacios particulares que han sido dibujados en el Estado federal. Al límite, el proceso puede conducir a operaciones de limpieza étnica. Se adivina que el federalismo personal puede incitar a la promoción de regímenes más respetuosos de los derechos de los individuos y más protectores de los derechos de las minorías de todo tipo, aunque igualmente puede presentar el inconveniente de perpetuar la presencia en territorios aunque restringidos de grupos distintos, incluso antagonistas.

El sistema belga opta a favor de un federalismo territorial en cuestiones regionales y de un federalismo personal en cuestiones relativas a las comunidades. Los rasgos de este federalismo complejo pueden parecer, desde este punto de vista, particularmente originales. Estos pueden, en nuestra opinión, inspirar soluciones de derecho utilizables en otros Estados compuestos. Muestran que no hay por qué contentarse con soluciones simples, o incluso simplistas, desde el momento en que hay que tener en cuenta situaciones políticas complejas ya de por sí y crispadas.

6. ¿En cuantos territorios o comunidades estructurantes se encuentra organizada o dividida la Federación? Tienen todos la misma naturaleza (por ejemplo, Estados) o distinta naturaleza y posición (por ejemplo, Estados, capital federal, territorios coloniales, comunidades con algún régimen específico de autonomía...).

"Bélgica es un Estado federal que se compone de comunidades y regiones" (Constitución, art. 1). "Bélgica comprende tres comunidades: la Comunidad francesa, la Comunidad flamenca y la Comunidad germanófona" (Constitución, art. 2). "Bélgica comprende tres regiones: la Región valona, la Región flamenca y la Región de Bruselas" (Constitución art. 3). Las comunidades y las regiones son presentadas como las que deben constituirse en partes integrantes del Estado federal. Tal es el encabezamiento del título primero de la Constitución belga.

- 7. ¿Presentan elementos o rasgos diferenciales singulares (por razones históricas, lingüísticas, geográficas, políticas, jurídicas, económicas)? La Constitución federal, ¿Anuda consecuencias político-jurídicas a dichos elementos diferenciales? En otras palabras, ¿Cómo se han resuelto, en términos de uniformidad/variedad o de simetría/asimetría de régimen jurídico, las diferencias entre entes estructurantes?**

En principio, las tres comunidades disponen de competencias idénticas. Lo mismo sucede en el caso de las tres regiones. La talla de la comunidad germanófona (70.000 habitantes) conduce, empero, a dotarla de un régimen específico: no dispone de competencias en el ámbito de los derechos lingüísticos, excepto en materia de enseñanza. Igualmente, la posición de la Región de Bruselas, en el corazón del país e del dispositivo institucional, conduce a surtir algunas de sus intervenciones con controles políticos para los que tiene iniciativa el Estado federal.

Por el contrario, la organización propiamente dicha de las instituciones de las comunidades y de las regiones, difiere profundamente. Varía según el caso concreto. Ninguna colectividad federada recibe, en realidad, instituciones idénticas a las de las otras colectividades federadas. En este ámbito, se puede hablar de un verdadero "federalismo asimétrico".

II. CONSTITUCIÓN Y NORMAS CONSTITUCIONALES

- 1. ¿Existe una Constitución federal escrita? ¿Que procedimiento debe seguirse para su elaboración y aprobación? ¿Y para su modificación y reforma? ¿Qué grado de participación se reconoce a los Estados en la elaboración, aprobación, modificación o reforma constitucional? ¿Cuáles han sido las modificaciones o las etapas constitucionales más importantes?**

La Constitución escrita de Bélgica data del 7 de febrero de 1891. Ha sido concordada y reenumerada el 17 de febrero de 1994. Ha sido modificada desde entonces.

Las revisiones de la Constitución son frecuentes. Aunque se llevan a cabo según un procedimiento muy rígido que se desarrolla en tres etapas. El poder legislativo establece la lista de los artículos de la Constitución que estima revisables. Las cámaras son rápidamente disueltas y renovadas. De común acuerdo con el gobierno federal, las nuevas cámaras legislativas adoptan, si lo juzgan útil, y reuniendo en su seno una mayoría de dos tercios, nuevas disposiciones constitucionales.

Las comunidades y las regiones no están, sino de manera informal, asociadas al proceso de modificación de la Constitución. La exigencia de una mayoría cualificada de dos tercios las resguarda de revisiones constitucionales que fueran en contra de sus intereses específicos o que redujeran el margen de su autonomía.

- 2. ¿Existen otras leyes o normas constitucionales federales complementarias? En caso afirmativo, ¿Cuáles son las más importantes? ¿Se encuentran reconocidas en su sistema las llamadas "convenciones constitucionales", es decir, pactos o normas de conducta no escritas pero de carácter vinculante? ¿Puede citar las más significativas?**

Diversas disposiciones de la Constitución invitan al legislador, calificado por la circunstancia de legislador especial, a prolongar la obra constitucional. Para hacerlo, debe decidir con mayoría de dos tercios en cada una de las cámaras legislativas; también debe recoger una mayoría dentro de cada uno de los grupos lingüísticos (de diputados y senadores) constituidos en el seno de las cámaras¹.

¹ En virtud del art. 43 de la Constitución y de la ley del 3 de julio de 1971, los diputados se reparten de oficio en dos grupos lingüísticos. El grupo lingüístico francés comprende a los diputados que han sido elegidos en un

La ley especial de 8 de agosto de 1980 de reformas institucionales contiene, por ejemplo, un conjunto de disposiciones que permiten precisar los ámbitos de competencias de las comunidades y de las regiones.

Una vez más, las mayorías requeridas en el seno de las cámaras legislativas federales, protegen a las comunidades y las regiones de reformas institucionales que fueran en contra de sus intereses respectivos.

3. ¿Existe una Constitución estatal escrita? ¿Que procedimiento debe seguirse para su elaboración, aprobación, modificación o reforma? ¿Qué grado de intervención tiene reservado la Federación en dichos procesos? ¿Puede algún órgano federal suspender provisionalmente alguno de sus mandatos? La Constitución estatal, ¿se encuentra sujeta a leyes federales distintas de la Constitución federal? ¿A cuáles?

Las comunidades y las regiones no disponen de "constitución".

En el ejercicio limitado de lo que se ha convenido en llamar de manera muy imprecisa "autonomía constitutiva", pueden modificar en algunos puntos menores las reglas de organización y de funcionamiento que ha sido establecidas respecto a ellas por la ley especial de reformas institucionales. Lo hacen pues mediante decreto especial, adoptado por mayoría de dos tercios. Este decreto es sometido, como es debido, a los controles de constitucionalidad que afectan a las normas federales y a las normas federadas.

III. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL:

1. ¿Reconoce de forma expresa el federalismo o la descentralización política como principio o valor constitucional?

El federalismo está reconocido, ya en el art. 1 de la Constitución, como una de las reglas fundadoras del Estado Belga. La descentralización es reconocida, en el art. 162 de la Constitución, como una de las reglas de organización de las regiones: éstas comprenden a las provincias y a los municipios que están organizados bajo el régimen de la autonomía local.

2. ¿Establece el mapa de la organización territorial? En otras palabras, ¿Identifica o enumera expresamente los territorios y/o las comunidades que componen la Federación?

La Constitución identifica a las tres comunidades y a las tres regiones que conforman las partes integrantes de la federación. La delimitación de las tres regiones es dada por la Constitución. No ser modificada más que por una ley especial.

3. ¿Consagra la autonomía de los Estados? ¿De qué forma?

distrito de la región de lengua francesa o en el distrito de Verviers, así como los elegidos por Bruselas –es decir aquellos del distrito electoral de Bruselas-Hal-Vilvorde- que prestan juramento, exclusivamente, o en primer lugar en francés. El grupo lingüístico neerlandés se compone de los diputados que han sido elegidos en un distrito de la región de lengua neerlandesa y de los elegidos por Bruselas que prestan juramento exclusivamente o en primer lugar en neerlandés. Los grupos lingüísticos intervienen en los casos previstos por la Constitución. Estos permiten verificar si las mayorías prescritas para la adopción de una ley especial son alcanzadas (art. 4.3). También autorizan las mismas verificaciones cuando se pone en práctica el procedimiento del timbre de alarma (art. 54)..

La autonomía de las partes integrantes está reconocida de manera general por la Constitución. "Cada comunidad tiene las atribuciones que son reconocidas por la Constitución o por las leyes aprobadas en virtud de ésta" (art. 38). Una disposición semejante vale para las regiones (art. 39). Está precisado, en los arts. 127 a 130, que los decretos de las comunidades tienen "fuerza de ley" y en el art. 134 que los decretos regionales (o las ordenanzas regionales en Bruselas) pueden tener igualmente "fuerza de ley". La autonomía legislativa de las partes integrantes de la federación es una de las piezas centrales de la organización federal del Estado. Como las leyes federales, los decretos y las ordenanzas están únicamente sometidos al respeto de la Constitución y las leyes de repartición de las competencias.

4. ¿Reconoce a los Estados o entes estructurantes la capacidad para federarse entre sí? En caso negativo ¿Pueden establecer estructuras comunes o celebrar convenios entre sí sin la participación de la Federación?

El art. 137 de la Constitución organiza la asociación estructural de la Comunidad flamenca y de la Región flamenca. Esta parte de la idea que las instituciones comunitarias flamencas deben ejercer no únicamente las competencias comunitarias que les pertenecen sino también deben encargarse de las competencias regionales que, bien mirado, conciernen al mismo territorio y a las mismas personas.

La Constitución permite a la Comunidad francesa y a la Región Valona obrar de la misma manera. Aunque esta facultad no ha sido utilizada. Esta diferencia se explica por el diferente peso de las dos comunidades en la región bilingüe de Bruselas capital.

La Constitución permite además a la Comunidad francesa la transferencia de algunas de sus competencias a la Región valona y a la Comisión comunitaria francesa que se ha constituido en la Región de Bruselas (vid. V. 6).

En virtud del art. 92bis de la ley especial de reformas institucionales, el Estado federal, las comunidades y las regiones pueden establecer entre ellos acuerdos de cooperación. Estos acuerdos "se centran notablemente en la creación y gestión conjunta de servicios e instituciones comunes, sobre el ejercicio conjunto de competencias propias o sobre el desarrollo de iniciativas comunes" (# 1, apartado 1º).

5. ¿Define el régimen de la descentralización de forma completa y -más o menos- acabada, o bien remite dicho régimen de forma importante a otras leyes posteriores de la Federación? En caso afirmativo, ¿A cuáles?

El régimen de descentralización, en el sentido estricto de la expresión, está inscrito en el art. 162 de la Constitución. Esta enumera algunos principios mayores, tales como el de la elección directa, que ser respetados en la materia. En cuanto al resto, pertenece a cada región el prever la organización y el funcionamiento de las colectividades locales que se encuentran sobre su territorio. Una consecuencia resultante es que los municipios pueden estar organizados de manera diferente según se encuentren en una región o en otra.

6. ¿Permitiría el ejercicio del derecho a la autodeterminación o la secesión de los Estados o de otros territorios?

El derecho a la autodeterminación o a la secesión de las partes integrantes no está reconocido en la Constitución.

IV. CUESTIONES INSTITUCIONALES

1. ¿Participan los Estados, como tales, en la elección, designación o cese del Jefe del Estado federal? ¿Existe alguna otra relación entre la figura del Jefe del Estado federal y los Estados o entes subcentrales? ¿Cuál?

El jefe del Estado federal, a saber el Rey, es designado a través de los procedimientos de la herencia. No se puede llevar a cabo ninguna intervención por parte de ninguna autoridad pública, ya sea federal, comunitaria o regional. Hay que respetar las reglas de sucesión al trono, tal y como la Constitución las ha establecido.

El Rey de los Belgas acumula en su persona un conjunto de funciones y de responsabilidades. Él es el jefe del Estado. Asume principalmente las funciones de representación del Estado, tanto en el interior como en el exterior. Él es igualmente una de las ramas del poder constituyente y del poder legislativo federal. Contribuye a la ejecución de las decisiones de justicia. También está asociado al ejercicio de *funciones federales* principales.

Por el contrario, el Rey no está casi implicado en el ejercicio de responsabilidades en el *nivel federado*. Las leyes de reforma institucional no aportan en este caso más que una precisión. Esta se sitúa en el terreno del procedimiento, de la cortesía institucional. Antes de tomar posesión del cargo, el ministro-presidente de una comunidad o de una región presta el juramento constitucional entre las manos del Rey. Ningún “alivio” particular podría inducirse del cumplimiento de este procedimiento. Como mucho puede verse un compromiso de lealtad federal, en el sentido del art. 167 de la Constitución.

2. ¿Existe un Senado o segunda Cámara Legislativa de representación territorial? ¿Ejerce esta función de forma efectiva? ¿Porqué? ¿Qué funciones concretas corresponden constitucionalmente a dicha Cámara? ¿Como se articula la representación de los Estados en la misma? ¿Tienen todos la misma representación en número de escaños o en términos de voto? Tiene algún Estado una posición especial en esta Cámara (por ejemplo, capacidad de iniciativa o de veto en exclusiva, etc.)? ¿Como se agrupan los representantes de los Estados en esta segunda Cámara, por procedencia territorial o por fuerzas políticas?

El Senado tiene el estatuto y las responsabilidades de una Alta Asamblea.

Cuenta con cuatro categorías distintas de miembros. Se les denomina generalmente con las siguientes apelativos: los senadores elegidos directamente, los senadores comunitarios, los senadores cooptados y los senadores de derecho. Algunos de sus miembros no son elegidos –los senadores de derecho-. Entre los elegidos, sólo una pequeña mayoría se beneficia de una elección directa².

² Hay en primer lugar, cuarenta *senadores elegidos directamente*. Veinticinco senadores son elegidos sin intermediario por el colegio electoral neerlandés. Quince lo son por el colegio electoral francés. La repartición tiende a tener en cuenta el porcentaje de electores francófonos y “neerlandófonos”.

Veintiún senadores comunitarios son elegidos en segundo grado. Son escogidos el seno de las tres Comunidades. La preocupación mostrada es tratar de asegurar una representación comunitaria en el Senado y conferirle así la calidad de asamblea federal representativa de las colectividades federadas. Este objetivo sólo se consigue de manera muy limitada puesto que solo veintiún senadores sobre setenta y tres- son designados de esta manera.

Hay sitio, en tercer lugar, para diez *senadores cooptados*. Los veinticinco senadores elegidos directamente por el colegio electoral neerlandés y los diez senadores comunitarios “neerlandófonos” escogen seis senadores suplementarios. El grupo lingüístico neerlandés del Senado se compone pues de cuarenta y un miembros. Uno de ellos al menos debe estar domiciliado, en el día de su elección, en la región bilingüe de Bruselas-Capital. Poco importa la categoría de senadores de la que provenga. Los quince senadores elegidos directamente por el colegio electoral francés y los diez senadores elegidos por el Parlamento de la Comunidad francesa proceden a la cooptación de cuatro colegas. El grupo lingüístico francés del Senado cuenta pues con veintinueve miembros. Seis de entre ellos deben estar domiciliados en la región bilingüe de Bruselas-Capital. Tanto en un caso como en el otro, la elección se realiza siguiendo las reglas de la representación proporcional –al prorrateo de la importancia de los grupos políticos constituidos en el Senado.

El Senado no participa, en todas las circunstancias, en la confección de la ley federal. Allí donde interviene, lo hace, en la mayoría de los casos, a título secundario. El ejercicio de la función presupuestaria y del control político del gobierno se le escapan esencialmente. El Senado se presenta voluntariamente como una cámara de reflexión. Le falta precisar el contenido que pretende darle a esta misión.

Como se puede constatar, el Senado no aparece en modo alguno como un Senado federal. No acoge en pie de igualdad a las dos comunidades francesa y flamenca. No tiene prerrogativas comparables a las de la Cámara de los representantes. Esta solución es criticada en Bélgica frecuentemente y sugiere la instauración de un Senado paritario se apunta desde hace mucho tiempo. Vid. por ejemplo, *Quelles reformes pour le Sénat? Propositions de 16 constitutionnalistes*, avant-propos d'A. DE DECKER, Bruxelles, Bruylant, 2002.

3. ¿Los Estados tienen reconocida la iniciativa legislativa en las materias de competencia federal? ¿Es necesario su conformidad para la aprobación de determinadas leyes federales? En otras palabras, ¿Tienen derecho a veto? ¿Con qué carácter (obstativo, suspensivo, etc.)?

Las partes integrantes de la federación no tienen ni derecho de iniciativa, ni derecho de intervención, ni derecho de veto en las materias de competencia federal. A la inversa también es igualmente cierto. El Estado federal no podría intervenir de ninguna manera en las materias de competencia comunitaria o regional.

4. ¿Existe un órgano jurisdiccional neutral (Tribunal Constitucional, Tribunal o Corte Suprema, etc.) que garantice la distribución de competencias entre la Federación y los Estados? ¿Los Estados pueden participar de alguna forma en el nombramiento de sus miembros? ¿Como valora la influencia de dicho órgano en el diseño actual del sistema de descentralización política? A grandes rasgos, ¿Puede decirse que su jurisprudencia ha favorecido principalmente a la Federación o a los Estados? ¿Existen materias o etapas en las que se pueda afirmarse que se ha producido dicho fenómeno? ¿Los órganos jurisdiccionales ordinarios inferiores pueden intervenir asimismo en los conflictos competenciales entre la Federación y los Estados?

Como su nombre indica, la Corte de Arbitraje es una jurisdicción constitucional cuya primera función es la de velar por la repartición de las competencias entre el Estado federal, las comunidades y las regiones. Desarrolla un papel esencial en este campo. Como se precisa en el art. 142 de la Constitución, "decide, mediante sentencia, sobre los conflictos entre las leyes federales, comunitarias y regionales".

La composición de la Corte la prepara para cumplir esta misión. Los jueces son nombrados por el Rey a propuesta de una o de otra cámara legislativa. Ésta debe pronunciarse por mayoría de dos tercios, uno y otro grupo lingüísticos están tomando parte en el proceso de designación.

Así pues, la Corte se compone de 12 jueces. También está presidida por dos presidentes. La composición paritaria de la Corte intenta resguardarla de los reproches de parcialidad que le llegarían, en un Estado dualista, si tuviera una composición desequilibrada en el plano lingüístico (F. DELPÉRÉE, "Présentation de la Cour d'arbitrage de Belgique", en: *Les cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2000 p).

A pesar de la denominación que se le ha dado en Bélgica, el juez constitucional no se contenta con pitar las faltas y aplicar, de manera casi mecánica, la regla del juego, es decir la Constitución. Él la

En virtud del art. 72 de la Constitución, los príncipes y las princesas –o en su defecto, los descendientes belgas de la rama de la familia real llamada a reinar -, son *senadores de derecho* desde que cumplen 18 años, siempre y cuando hayan prestado el juramento constitucional. Tal es el caso en la actualidad, del príncipe Philippe, del príncipe Laurent y de la princesa Astrid.

interpreta. Se quiera o no, éste participa, aunque sea *a posteriori*, en el ejercicio de la función legislativa. El juez se convierte en uno de los actores del juego político –la expresión es demasiado fuerte-. Él es, en todo caso, un contra-poder al lado de los poderes establecidos anteriormente.

La Corte de Arbitraje detenta esta función en monopolio. Las otras jurisdicciones no están habilitadas para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes federales y federadas. Al contrario, éstas están obligadas de acudir a la Corte de Arbitraje en caso de tales conflictos, notablemente si éstos se inscriben en la perspectiva de un conflicto de competencias.

- 5. ¿Cuáles son los mecanismos jurídicos a disposición de la Federación y de los Estados para defender sus competencias? ¿Proceden sólo frente a leyes o, también, frente a normas reglamentarias y actos u omisiones administrativas? ¿Puede decirse que las garantías y la situación procesal de la Federación y de los Estados son simétricas? Es decir, ¿Puede la Federación impugnar leyes de los Estados ante el órgano jurisdiccional competente y viceversa? ¿Dispone la Federación de un poder suspensivo o de veto en relación con las leyes, reglamentos o actos estatales? ¿Se da la situación inversa? ¿Puede un Estado plantear un conflicto de competencias frente a otro Estado ante el órgano jurisdiccional competente? Dentro de cada Estado, ¿Qué órgano -legislativo, ejecutivo, etc.- se encuentra legitimado para ejercer acciones judiciales en defensa de las competencias estatales? ¿Pueden los entes locales y municipales ejercer acciones judiciales en defensa de su autonomía contra normas o actos federales y estatales? ¿Qué otros sujetos están legitimados para impugnar leyes, reglamentos o actos federales y estatales por motivos competenciales?**

Como cualquier otro juez, la Corte de Arbitraje no actúa de oficio. Para ejercer la función que la Constitución le asigna, debe ser requerida a pronunciarse. Según el artículo 142, apartado 3º, de la Constitución, "Puede recurrir a la Corte toda autoridad que la ley designe, toda persona que justifique un interés o, a título prejudicial, toda jurisdicción". La ley especial de 6 de enero de 1989 precisa, en sus artículos 2 y siguientes, la manera de interponer estos recursos.

El recurso puede interponerse por un recurrente ordinario o por un recurrente privilegiado.

El recurrente ordinario es un particular –persona física o jurídica³. Debe justificar un interés para ejercer la acción. La Corte procede en este punto a practicar verificaciones preliminares con el fin de descartar la acción popular. El control es efectivo pero puede ser considerado como liberal. Una ley relativa a los derechos políticos de los ciudadanos podrá, por ejemplo, ser atacada por cada uno de ellos puesto que disponen de un interés en ver consagrados en este ámbito los principios democráticos, así mismo de igualdad política en términos de electorado y de elegibilidad. Pues es cierto, como subraya la Corte que "el derecho de voto es un derecho político fundamental de la democracia representativa" (CA, nº 9/89 du 27 avril 1989 et nº 26 du 14 juillet 1990).

El recurrente privilegiado es una autoridad pública. Ésta no debe justificar un interés particular. Se presume que lo posee. Pero debe figurar entre las autoridades que la ley especial designa. Se trata de autoridades ejecutivas, de los niveles federal, comunitario o regional o de las asambleas deliberativas⁴

³ La apertura de un recurso a los particulares suscitó preocupaciones. ¿No sería "invadida" la Corte por un conjunto de demandas individuales que atentarían contra la eficacia de sus intervenciones?. Estas aprensiones se revelaron injustificadas. El número de normas nuevas que pueden ser atacadas en un plazo de 6 meses es limitado. Los perjuicios que pueden ser tomados en cuenta son escasos. Como se ha recordado, un sistema de filtraje ha sido, por si acaso, instaurado con el fin de eliminar los recursos manifiestamente inadmisibles, con vistas a descubrir los casos en la Corte es manifiestamente incompetente o el recurso es inadmisibile. Permite igualmente resolver sin demora los recursos de anulación que son manifiestamente infundados (ley especial, arts. 69 a 73).

⁴ Los presidentes de las asambleas legislativas interponen un recurso previa petición de los dos tercios de los miembros de la cámara.

que en los mismos ámbitos. ¿Cómo no constatar que los recurrentes privilegiados permanecen discretos? Como si no conviniera que los compañeros o competidores políticos se coloquen sobre el terreno del derecho público para obtener satisfacción. Como si no les atañese, en todo caso, de tomar iniciativas en el plano procesal. Esta prudencia no les impide intervenir en curso de procedimiento y de desarrollar los argumentos que les parezcan que pueden ir a favor o en contra de la norma examinada.

Desde este punto de vista, el Estado federal y sus partes integrantes están en pie de estricta igualdad. Disponen de las mismas armas jurídicas para hacer respetar la Constitución y las reglas que reparten las competencias.

Por su parte, el Consejo de Estado ejerce el mismo control al encuentro de los actos administrativos, sean individuales o reglamentarios.

Las colectividades locales pueden igualmente intervenir ante el juez constitucional o ante el juez administrativo. Lo hacen principalmente con el fin de defender los intereses que les son específicos.

6. ¿Quién nombra oficialmente a las principales autoridades de los Estados (presidente o Jefe del Estado, Jefe de Gobierno, presidente del Parlamento o Asamblea Legislativa, presidente del poder judicial del Estado, etc.)? ¿Interviene la Federación en algún momento de estos procedimientos de nombramiento? ¿Con qué alcance o efectos?

Los miembros de las asambleas comunitarias y regionales son elegidos por sufragio universal directo. A su vez, éstos eligen, en el seno de las asambleas o fuera, a los miembros de los gobiernos de la comunidad o de la región. Cada gobierno designa de entre sus miembros al presidente. Las autoridades federales no pueden intervenir en estos procesos electorales. La única intervención federal que es concebible reside en las normas –Constitución, ley especial, ley ordinaria...- que deben ser respetadas en ocasión de las operaciones electorales de las colectividades federadas.

7. El poder judicial, ¿sigue la distribución de competencias? Es decir, ¿existen tribunales federales y estatales competentes para resolver, respectivamente, las cuestiones de competencia federal o de competencia estatal? En relación con los tribunales estatales, ¿compete a los Estados la selección y el nombramiento de los jueces, magistrados y personal auxiliar? ¿Disponen del poder legislativo necesario para regular dichos aspectos? ¿Existe un órgano de autogobierno del poder judicial? ¿Cuáles son su composición y funciones? ¿Quién asegura la provisión de medios materiales a la Administración de Justicia, la Federación o los Estados? ¿En función de qué criterio? ¿Las resoluciones judiciales de los órganos jurisdiccionales estatales pueden ser revisadas por órganos judiciales que extiendan su jurisdicción a todo el territorio de la Federación? ¿En qué casos?

En los Estados federales constituidos por agregación, es comprensible que las colectividades federadas, que poseían órganos jurisdiccionales antes del nacimiento del Estado federal, desean conservarlos, en todo o en parte.

A la inversa, en un Estado federal como Bélgica, dotado en origen de un solo aparato jurisdiccional, la prioridad ha sido dada al reparto de los poderes legislativo y ejecutivo, así como también al desmembramiento de los órganos políticos y administrativos. El poder jurisdiccional – que se compone de la justicia (jurisdicción) constitucional, la justicia (jurisdicción) administrativa y del poder judicial, en el sentido preciso de la expresión- se organizó en este nivel.

Tal es la situación. Pero Bélgica no se ahorrará por mucho tiempo un debate sobre la suerte de la función jurisdiccional, en todas sus dimensiones, en el seno del Estado federal.

8. ¿Existen otras vías significativas de participación de los Estados en las instituciones o las funciones de la Federación? ¿Se encuentra reconocida su participación o presencia en los

organismos federales que dispongan de relativa autonomía, por ejemplo, en el campo de los derechos de los ciudadanos o de la intervención en la economía (comisiones independientes o agencias con funciones reguladoras, arbitrales, financieras, etc.)?

La defensa de los derechos humanos no está considerada como perteneciente a la sola intervención de las autoridades federales. Compete pues a las autoridades públicas, ya sean federales o federadas, el asegurar en los ámbitos de su competencia la defensa de los derechos fundamentales.

No se puede perder de vista que el principio de participación de las autoridades comunitarias, y en menor medida de las autoridades regionales, en la gestión del Estado federal se manifiesta sobretodo en el acondicionamiento estructural de las instituciones federales.

El consejo de ministros comprende un número igual de ministros de expresión francesa y de expresión neerlandesa. Las comunidades no están representadas como tales. De esta forma las preocupaciones de uno y otro grupo están expresadas en el seno del gobierno federal. Este es uno de los rasgos principales del federalismo belga.

El principio de paridad ordena igualmente la composición de las altas jurisdicciones –Corte de Arbitraje, Consejo de Estado, Tribunal de Casación- y la organización de las administraciones federales –un número equivalente de altos funcionarios asegura la dirección de los departamentos ministeriales.

Se observa evidentemente que solamente las dos comunidades mayores se benefician de esta representación informal en las estructuras de decisión del Estado federal. Este no es el caso de las regiones. Tampoco es el caso de la Comunidad germanófona.

9. Los Estados ¿Pueden someter libremente a referéndum o a consulta popular algunas iniciativas o medidas de carácter político o legislativo? ¿Existen restricciones o se reconoce algún tipo de poder a la Federación en este campo?

El derecho belga no conoce ni el referéndum ni la consulta popular –ya sea a nivel federal o a nivel federado-. La consulta popular, por el contrario, encuentra su lugar en las colectividades locales.

10. Desde el punto de vista simbólico (banderas, himno, precedencias protocolarias, idiomas, etc.), ¿Existe alguna previsión favorable a los Estados que merezca ser destacada?

La Constitución fija los colores de la bandera de Bélgica –rojo, amarillo y negro- sus blasones –el león Bélgica-, su divisa –"La unión hace la fuerza"- y su capital- la ciudad de Bruselas. Bélgica también tiene un himno nacional –la Brabançonne-. Las comunidades y las regiones se han dotado de una bandera y de una capital. La ley precisa las condiciones en las que los emblemas pueden ser arbolados. El mismo régimen vale para los himnos comunitarios y regionales. En lo que concierne a las lenguas, vid.IX.

V. LÍNEAS GENERALES DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

1. ¿El sistema de distribución de competencias está fijado principalmente en la Constitución federal? ¿Está garantizado por la misma?

Los principios generales que presiden la distribución de competencias entre el Estado federal, las comunidades y las regiones están recogidos en la Constitución y en las leyes especiales que proceden al reparto de las atribuciones normativas y ejecutivas. La jurisprudencia de la sección de la legislación del Consejo de Estado y la de la Corte de Arbitraje han contribuido, en gran medida, a definir mejor los ámbitos de competencias. En el curso de los diez últimos años, la doctrina constitucionalista a cumplido también un rol importante en este sector.

2. ¿Cuál es el diseño básico de este sistema? ¿Una lista de competencias federales, una lista de competencias estatales, una doble lista, otras soluciones?

En Bélgica, la autonomía que ha sido reconocida a las comunidades y a las regiones está concebida en términos radicales. Para evitar lo más posible los conflictos entre el Estado federal, las comunidades y las regiones, la Constitución insta un sistema de devolución de poderes que está fundado sobre el principio simple de la exclusividad de las competencias –tanto sobre plano material como sobre el plano geográfico-.

Las competencias de las comunidades y de las regiones son competencias de atribución. Aquellas del Estado son competencias residuales. Según la jurisprudencia de la Corte de Arbitraje, las competencias de atribución deben ser objeto de una interpretación amplia. Hay que considerar –considera la Corte- que las comunidades y las regiones detentan "la plenitud de competencia" en las materias que les han sido transferidas y que pueden reivindicar pues "toda la competencia de promulgar reglas propias en (estas) materias"⁵. De ahí pues, la tendencia a interpretar de manera restrictiva, esta vez, las excepciones que son aportadas por la Constitución o por ley a las competencias de atribución.

¿Esta técnica –que viene a establecer compartimentos estancos entre reglas normativas- basta para evitar los conflictos?. No se podría afirmar. Todos los expertos en federalismo lo confirman. Consciente o inconscientemente, con la preocupación de actuar bien o con la preocupación de dañar, las usurpaciones de competencias son moneda corriente. Éstas dan lugar a discusiones incesantes sobre la repartición de los poderes. Por no citar más que un ejemplo, la enseñanza es competencia de las comunidades, el urbanismo es regional, las reglas de acceso a la profesión continúan siendo nacionales. ¿Quién puede establecer el programa de formación para aquellos que deseen ejercer la profesión de arquitecto urbanista?. Con la mejor voluntad del mundo, el federalismo porta en sí los gérmenes, si no de conflictos, al menos de contenciosos.

3. ¿Existe una previsión constitucional sobre los poderes residuales, es decir sobre aquellas materias "nuevas", no asignadas por las leyes constitucionales? ¿En favor de qué nivel, federal o estatal? ¿Qué efectividad real ha tenido en el sistema? Existen reglas o principios relativos a la presunción de competencia en favor de un u otro nivel territorial?

Llevada al extremo, la perspectiva contractual que se acoge en un Estado federal, sobretudo si éste se crea por el procedimiento de asociación, conduce a considerar al Estado federal no pueda detentar más atribuciones y medios que aquellos que las colectividades federadas quisieran consentirle. Las competencias residuales, pertenecen en esta perspectiva a las colectividades federadas.

En cierta medida, el art. 35 de la Constitución se inscribe en esta perspectiva. "Las competencias residuales" son atorgadas a las comunidades y a las regiones. Este artículo nos proporciona el ejemplo característico de una disposición ambigua (en *trompe l'oeil*, Consideración preliminar, 3). Este cuenta con una disposición transitoria que lo vacía de contenido. No se puede aplicar actualmente. Las competencias residuales pues van a parar al Estado federal.

⁵ Hay que recordar que cada comunidad dispone, en virtud del art. 127, # 1º, 2º de la Constitución, de "toda la competencia de promulgar las reglas propias de la materia de educación" (CA, nº76/2000). "La plenitud de la competencia" que le pertenece le permite pues la ordenación de la enseñanza en la acepción más amplia del término" (CA, nº2/2000). "Esta competencia comprende la fijación de las reglas relativas al estatuto administrativo y pecuniario del personal de la enseñanza, con excepción de su sistema de pensiones" (ibidem). Se sugiere al mismo tiempo, realizar una "lectura conjunta del art. 127, #1º, apartado 1, 2º, de la Constitución y de art. 175, apartado 2" (CA, nº 30/2000). Resulta que la "fijación de los medios financieros destinados al funcionamiento de la enseñanza proviene del acto de "reglar" las materias de la enseñanza" (ibidem).

No se encuentra entre las intenciones de las autoridades públicas convertir en aplicable, en breve, el art. 35 de la Constitución, en tanto que la empresa parece difícil y llena de peligros⁶.

4. Existe una regla de prevalencia del derecho federal en el caso de conflicto entre ordenamientos? ¿Qué aplicación ha tenido?

El derecho belga consagra el principio fundamental de la igualdad entre el Estado federal, por una parte, y cada una de las colectividades federadas, por otra (F. DELPÉRÉE y M. VERDUSSEN, "L'égalité, mesure du fédéralisme", intervención en la Universidad de Mac Gill, Montreal, los días 9-10 noviembre de 2002).

No se conoce pues la regla del "derecho federal rompe derecho cantonal". Es cierto que en los estados federales clásicos, esta regla no vale más que en los ámbitos de las denominadas competencias concurrentes. En la medida en que el derecho belga descarta de entrada esta posibilidad, y no maneja más que competencias exclusivas, se ahora el proceder de tal manera.

Vid, empero, el poder de sustitución en el orden internacional, para la ejecución del derecho comunitario (punto V.16).

La puesta en práctica de los principios de igualdad y de exclusividad puede suscitar diversas dificultades. En el ejercicio de sus competencias respectivas, el Estado Federal, las comunidades y las regiones pueden, en efecto, rozar, si no chocar con las competencias de una o algunas otras colectividades políticas. La Corte de Arbitraje tiende a considerar que no hay un remedio milagroso para este tipo de problemas. Observa más bien que "en la puesta en práctica de sus competencias, las comunidades no pueden...ir contra las competencias del Estado federal que le han sido explícitamente reconocidas por la Constitución o las por las leyes especiales o que forman parte de su competencia residual durante el tiempo en que el art. 35 de la Constitución no sea ejecutado" (nº110/99). Y recíprocamente, se podría decir. En efecto, "el legislador federal no puede, ejerciendo su competencia..., ir atentar de manera excesiva contra las competencias atribuidas a las comunidades y a las regiones..., principalmente convirtiendo el ejercicio de éstas imposible o exageradamente difícil." (nº 102/99).

5. ¿Existen otras reglas de carácter general? ¿Cuáles?

La regla de la primacía del derecho federal sobre el derecho federado encuentra sin embargo su aplicación en el ámbito financiero (punto VIII).

6. ¿La Constitución permite la "flexibilización" de la distribución de competencias por vías diferentes a la propia modificación constitucional? Es decir, ¿Puede la Federación, por sí sola, transferir o delegar competencias en los Estados? ¿Se prevé el supuesto inverso, de los Estados a la Federación? ¿A través de qué vías? ¿Qué papel han jugado todas estas operaciones en la evolución de la Federación? ¿Cómo se concretan el personal, los bienes y los medios económicos que deben traspasarse con ocasión de la transferencia o delegación de una competencia?

⁶ Este artículo deja, ni más ni menos, entender que las atribuciones residuales –aquellas que no están expresamente conferidas ni a las autoridades federales, ni a las federadas- van a parar a éstas últimas, en principio. O dicho en otros términos más políticos, concierne a las colectividades federadas ponerse de acuerdo para determina que funciones continuará el Estado federal ejerciendo a título subsidiario. No se puede avanzar mucho en esta vía, sin el riesgo de traspasar la frontera que separa radicalmente una Federación de una Confederación de estados.

En principio, las transferencias de competencias del Estado federal hacia las colectividades federadas o hacia las colectividades federadas no están permitidas, excepto modificación de la Constitución o de las leyes especiales de reforma institucional.

Las transferencias globales de competencias entre la Región y la Comunidades, es decir transferencias interfederados, están sin embargo previstas por el art. 137 de la Constitución. Como ya se ha puesto de manifiesto, esta transferencia se ha producido de la Región flamenca hacia la Comunidad flamenca. Esta opera una simplificación apreciable en el plano institucional. Ello permite una gestión más racional de cuestiones comunitarias y regionales. Permite también transferencias financieras de la Región flamenca hacia la Comunidad flamenca.

Transferencias parciales de competencia también son posibles. Éstas van de la Comunidad francesa hacia la Región Valona y la Comisión comunitaria francesa. I también de la Región Valona hacia la Comunidad germanófono.

7. En relación con las funciones públicas, ¿Hay materias confiadas íntegramente a uno de los dos niveles, federal o estatal?

Sobre un plano materia, se admite que las diversas colectividades políticas dispongan, en principio, de competencias exclusivas. Estas no deben ejercerlas en compartición. Ellas no entran en competencia, ni en competición con otras por ejercer el derecho del primero o del último ocupante. La autonomía, en el sentido etimológico del término, encuentra aquí su perfecta y completa expresión. En los ámbitos de sus competencias, las colectividades no podrían suportar la más mínima ingerencia ni de la colectividad federal, ni de cualquier otra comunidad federada.

Para tener en cuenta tales postulados, la Constitución no establece ninguna jerarquía entre las normas de las colectividades federadas y aquellas de la colectividad federal. Los decretos comunitarios y regionales tienen fuerza de ley. Las ordenanzas regionales de Bruselas tienen igualmente fuerza de ley –salvo aquellas que intervienen en ámbitos particulares, como los del ordenación del territorio o el urbanismo-. Leyes, decretos y ordenanzas se sitúan sobre un pie de perfecta igualdad.

Sobre un plano geográfico, ámbitos territoriales son asignados a la acción normativa de las regiones. Los ámbitos territoriales están fijados de manera precisa, en el art. 2 de la ley especial de reformas institucionales. Las Regiones Flamenca y Valona intervienen en cinco provincias diferentes cada una. La Región de Bruselas se manifiesta en el territorio que escapa a la división en provincias. Y estos límites –también rígidos- están fijados por una ley especial.

En cuanto a las comunidades, la respuesta es evidentemente más delicada. Se admite la Comunidad germanófono se encargue de los intereses de 70.000 personas que están localizadas en nueve municipios de lengua alemana enumerados de forma limitativa. Pero las otras dos comunidades? Una la flamenca –actúa en el norte, la otra la francesa- actúa en el sur. Ambas están llamadas a actuar en un territorio común –la región bilingüe de Bruselas-Capital, un millón de habitantes, una décima parte de la población belga. Y esto según criterios complejos de conexión de personas e instituciones.

8. ¿Se reconoce la técnica de las competencias concurrentes (que tanto la Federación como el Estado puedan legislar, aunque la legislación federal desplace a la estatal en caso de conflicto?

Por las razones que han sido explicadas, la técnica de las competencias concurrentes está, en principio, proscrita. Las competencias financieras del Estado federal, de las comunidades y de las regiones se inscriben, sin embargo, en esta perspectiva. La primacía del Estado federal se afirma sin reservas para resolver los conflictos que estas concurrencias fiscales pueden suscitar.

9. ¿Hay ámbitos en los cuáles la Federación tenga reservada exclusivamente la legislación, mientras que la ejecución de la misma corresponda a los Estados? En caso afirmativo, el

poder reglamentario ¿Donde se inscribe, en la competencia para legislar o en la competencia para ejecutar dicha legislación? ¿Puede la legislación federal incidir o configurar la organización y la actuación administrativa de los Estados?

La ejecución de las leyes federales corresponde al gobierno federal. La ejecución de las leyes federadas corresponde a los gobiernos federados. El derecho belga no conoce la técnica del federalismo administrativo.

10. ¿Hay ámbitos en los cuáles la Federación pueda fijar los principios, las bases o las directrices de la legislación de los Estados? En caso afirmativo, ¿La Federación ha hecho un uso extensivo de dicho poder? ¿Existe algún mecanismo que permita corregir dicha situación?

En principio, no atañe al Estado federal el fijar los principios de una legislación que correspondería posteriormente concretar a las comunidades y a las regiones.

A título excepcional, esta previsto que el legislador comunitario o regional no podrá actuar más que respetando las normas adoptadas en el nivel federal. Así, en el ámbito administrativo (punto V.11), cada colectividad federada puede fijar el estatuto de su personal. Ella debe, sin embargo, respetar, en el momento de fijarlo, las reglas que el Rey a establecido en una Decisión real que contiene los principios generales del derecho de la función pública.

11. La Federación, ¿Dispone de Administración propia en el territorio de los Estados? ¿Qué peso tiene dicha Administración y a qué sectores afecta? La Administración del Estado, ¿Puede ejercer competencias o funciones federales por delegación o encargo de la Federación? En dicho caso, los órganos del Estado dependen jerárquicamente de la Administración federal? ¿Que mecanismos de control se reserva ésta para asegurar que los Estados ejecuten con fidelidad la legislación federal?

Cada colectividad política, federal o federada, dispone de una administración propia, que organiza, designando a sus miembros, determinando su estatuto y fijando las funciones y las responsabilidades concretas y de la cual asegura el control.

12. ¿Qué límites generales establece el sistema a las competencias de los Estados?

No existen límites al ejercicio por parte de las partes integrantes de la federación de sus competencias federadas. Excepto la obligación de respetar el ámbito de competencia del Estado federal y el de las otras colectividades federadas. Y salvo, la obligación de lealtad federal tal y como se recoge en el art. 143# 1º de la Constitución: "En el ejercicio de sus competencias respectivas, el Estado federal, las comunidades, las regiones y la Comisión comunitaria común obran dentro del respeto a la lealtad federal, con miras a evitar conflictos de intereses". Como el texto indica, la lealtad federal no es un criterio de determinación de las competencias. Ella indica, más bien, una manera de proceder, respetuosa de los intereses de otras colectividades políticas, siempre y cuando una de ellas obre en un ámbito de competencia propia.

13. A su juicio, ¿cuáles son las competencias federales más importantes?

En este contexto, las competencias federales más importantes se sitúan en dos direcciones diferentes.

Una de ellas es la de la seguridad interior y exterior. La constitución de un ejército y de fuerzas de policía estructuradas se inscriben en esta perspectiva.

La otra de estas es la de del derecho laboral y de la seguridad social. El otorgamiento de ventajas sociales, independientemente de la localización de las personas sobre un punto del territorio, aparece como un elemento esencial de la solidaridad interpersonal y interregional.

14. A su juicio, ¿cuáles son las competencias federales más importantes?

En este contexto también, las competencias comunitarias más importantes se sitúan en el ámbito de la enseñanza. Dentro del respeto de los principios consagrados en el art. 24 de la Constitución, cada comunidad dispone, en virtud del art. 127, # 1º, 2, de "toda la competencia de promulgar las reglas relativas a la materia de enseñanza" (CA, nº 76/2000). "La plenitud de competencia" que le pertenece le permite regular "la educación en la más amplia acepción del término" (CA nº 2/2000)⁷. Esta competencia comprende principalmente "la fijación de las reglas relativas al estatuto administrativo y pecuniario del personal de la enseñanza, con excepción de su régimen de pensiones" (*ibidem*).

Se ha sugerido, al mismo tiempo, realizar una "lectura conjunta del art. 127, # 1º, apartado 1º, 2º, de la Constitución y del art. 175, apartado 2" (CA, nº 30/2000). De ello resulta que "la fijación de los medios financieros destinados al funcionamiento de la enseñanza proviene del acto de reglar las materias de la enseñanza" (*ibidem*).

Podemos destacar dos ámbitos importantes de competencia regional.

El primero es el del medio ambiente. Con ocasión de las sentencias nº 52/2000 y 74/2000, la Corte de Arbitraje recuerda que las regiones son competentes en materia de medio ambiente. Se les confía pues la policía de los establecimientos peligrosos, nocivos e insalubres, la ley especial les habilita a asegurar la protección de los ribereños y del medio ambiente contra los daños y las incomodidades.

El segundo atañe a la política de empleo. Las regiones son competentes para la colocación de los trabajadores y para desarrollar programas de reemplazo de los parados estables que reciben subsidio. ¿Puede el legislador federal, con el título de las competencias que le pertenecen en materia de asociación de empresarios, prescribir condiciones para facilitar la vuelta al trabajo de una categoría particular de peticionarios de empleo?. Según la Corte de Arbitraje –que desarrolla aquí una interpretación indulgente–, "la disposición atacada no tiene por efecto el impedir a la regiones el ejercicio de sus competencias en materia de colocación de trabajadores ni tampoco de volverlas exageradamente difíciles de ejercer. Al contrario, levantando un obstáculo para la obtención de la asociación por parte de ciertas empresas de economía social de inserción, con el fin de permitirles acceder a los contratos públicos, la misma favorece el desarrollo". La disposición no es pues a sus ojos criticable. Es más, le parece loable: "El legislador federal aporta así su concurso, dentro del límite de sus competencias, a la política de colocación de los parados puesta en práctica por las regiones" (CA, nº 122/2000).

15. ¿Alguna de estas competencias federales o estatales ha sido objeto de una interpretación particularmente extensiva?

Interpretaciones particularmente extensivas de las competencias en beneficio de las autoridades federales se han desarrollado en el ámbito de la política económica que es, en principio, de competencia regional. La Corte de Arbitraje, posteriormente la ley especial de reformas institucionales, han puesto de relieve la idea que el ejercicio de esta competencia no podía atentar contra los principios de "la unión económica y de la unión monetaria". Tales interpretaciones manifiestan así la voluntad expresa de mantener una reglamentación de base uniforme en la

⁷ El estatuto de la Escuela Real militar lleva, sin embargo, a "reserva (r) esta materia al legislador federal, en virtud del art. 182 de la Constitución" (CA, nº 64/2000). Aún hay que subrayar que si el art. 182 de la Constitución reserva al legislador federal la competencia para determinar el modo de reclutamiento del ejército y regular los ascensos, los derechos y las obligaciones de los militares, se hizo para impedir "que el poder ejecutivo regule en solitario las fuerzas armadas". Nada impide al legislador federal confiar al Rey un poder de ejecución limitada (*ibidem*).

organización de la economía dentro de un mercado integrado. La existencia de una unión económica en el conjunto de Bélgica implica la libre circulación de las mercancías y de los factores de producción entre las partes integrantes del Estado federal. Ello requiere además una unión aduanera.

16. ¿La Constitución prevé la cesión de poderes soberanos a organizaciones internacionales de ámbito mundial o regional? ¿Resuelve este problema en el interior de la Federación, atendiendo a su estructura descentralizada? ¿Confiere a los Estados el derecho a firmar tratados o acuerdos internacionales? ¿Con qué condiciones? ¿Como se ha resuelto la cuestión de la responsabilidad internacional de la Federación?

Bélgica se singulariza, entre los Estados federales, por las competencias internacionales que reconoce no sólo al Estado federal sino también a sus partes integrantes. Su presencia en el corazón de Europa no le ha permitido escapar a una discusión sobre el lugar de las comunidades y regiones en la Unión Europea. Sobre este campo, el programa político es simple: "Hay que organizar un Estado federal dentro de una Europa federal".

Tres dificultades han aparecido con ocasión de la inserción de las comunidades y regiones en el orden internacional. Vid. sobre este tema mi obra *Le fédéralisme en Europe* (Paris, PUF, 2000, colección *Que sais-je?*, nº 1953).

La primera cuestión es relativa a la elaboración del derecho comunitario. Hay que recordar que desde 1992, y ello a petición de Bélgica y de España, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea abre una brecha en el monopolio de la representación federal en el seno del Consejo de la Unión Europea. Éste prevé que el consejo se componga de "un representante de cada estado miembro con rango ministerial" (nuevo art.203. Se abre así la puerta a los ministros federados. Permitiendo a cada estado determinar aquel o aquellos que, a sus ojos, pueden ser considerados como representantes válidos. Esta disposición le permite determinar las condiciones en las que este o estos representantes comprometerán válidamente al gobierno del Estado.

En Bélgica se ha desentrañado una consecuencia sencilla. Los ministros federados participan en los trabajos de las organizaciones supranacionales siempre que tales trabajos atañan a materias de su competencia. Se ha establecido un régimen rotativo para que cada colectividad federada pueda ejercer esta función.

La fórmula no tiene poco interés. Ella ofrece una garantía a las colectividades federadas, que podían temer que la acción del Estado federal a nivel europeo no tenía otro fin u otro efecto que desposeerlas de sus atribuciones en el orden interno.

La segunda cuestión concierne a la ejecución del derecho comunitario. ¿Cómo asegurarse una correcta ejecución del derecho comunitario al nivel de las colectividades federadas?. El estado federal no dispone, en este aspecto, de ninguna prerrogativa de constreñimiento. No podría forzar a las colectividades federadas a actuar aunque su inactividad sea de naturaleza tal que pudiera comprometer la responsabilidad del Estado Belga (por ejemplo, ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas). El problema se plantea concretamente en ámbitos como el medio ambiente – que, en Bélgica, son de competencia regional⁸.

En el artículo 169 de la Constitución se han organizado tímidas fórmulas de sustitución: "*Con el fin de garantizar el respeto de las obligaciones internacionales o supranacionales, los poderes enumerados en los art. 36 y 37 (el poder legislativo y el poder ejecutivo federal) pueden, por medio del respeto de las condiciones fijadas por (una) ley (especial), sustituir temporalmente a los órganos enumerados en los arts. 115 y 121 (los consejos y los gobiernos de comunidad y de región)*".

⁸ J. Rideau, "Quinze États membres en quête d'Union", en *Les États membres de l'Union Européenne. Adaptations- Mutations- Resistances*, Paris, LGDJ, 1996, p. 90, nota 48.

Por su parte, la ley especial de reformas institucionales de 8 de agosto de 1988 precisa, en su art. 16, #3, las modalidades de este control. Las condiciones para poder llevarla a cabo son muy rigurosas y se puede pensar en que serán muy pocos los casos en que se pueda poner efectivamente en práctica tal sustitución (dejamos en versión original el texto del artículo, con el fin de respetar totalmente la precisión del texto).

“ Après avoir été condamné par une juridiction internationale ou supranationale du fait du non-respect d’une obligation internationale ou supranationale par une Communauté ou une Région, l’État peut se substituer à la communauté ou à la région concernée, pour l’exécution du dispositif de la décision aux conditions suivantes:

1° la communauté ou la région concernée doit avoir été mise en demeure trois mois auparavant par un arrêté royal motivé et délibéré en conseil des ministres. En cas d’urgence, le délai de trois mois prévu au premier alinéa, 1°, peut être abrogé par l’arrêté royal visé au même alinéa;

2° la communauté ou la région concernée doit avoir été associée par l’État à l’ensemble de la procédure du règlement du différend, y compris la procédure devant la juridiction internationale ou supranationale;

3° le cas échéant, l’accord de coopération prévu à l’article 92bis, § 4ter, doit avoir été respecté par l’État.

Les mesures prises par l’État en exécution du premier alinéa cessent de produire leurs effets à partir du moment où la communauté ou la région concernée s’est conformée au dispositif de la décision.

L’État peut récupérer auprès de la communauté ou de la région concernée les frais du non-respect par celle-ci d’une obligation internationale ou supranationale. Cette récupération peut prendre la forme d’une retenue sur les moyens financiers à transférer en vertu de la loi à la communauté ou à la région concernée”.

La vigilancia, y *a fortiori* la sustitución, federal tiene sus límites. Desde el instante en que el control no tiene que limitarse a velar por el respeto de la Constitución o al respeto de los compromisos internacionales, sino que entra en el ámbito de los controles de oportunidad, se vuelve poco compatible con la existencia de un sistema federal equilibrado.

La tercera cuestión toca de manera más general aún al poder las comunidades y de las regiones para llevar una política internacional autónoma. Como es sabido, el derecho belga es, sin duda, el que a escala internacional, va lo más lejos en el otorgamiento del *treaty making power* a las colectividades federadas. Las pone en pie de igualdad con el Estado federal cuando de promover la política internacional se trata, incluyendo la conclusión de tratados, en sus ámbitos específicos de competencia.

Como precisa el art. 167, # 3, de la Constitución, "los gobiernos de las comunidades y de las regiones...concluyen, cada uno en lo que les concierne, los tratados que afecten a las materias que pertenecen a la competencia de su consejo" y "estos tratados no tienen efecto más que después de haber recibido el asentimiento del consejo".

IV. RÉGIMEN LOCAL Y MUNICIPAL

1. **¿Reconoce la Constitución federal la autonomía local o municipal? ¿Y las Constituciones de los Estados? En caso afirmativo, ¿Cómo se define dicha autonomía? ¿Qué contenidos se deducen de dicho reconocimiento constitucional?**

La Constitución siempre ha reconocido el principio de la autonomía local, aunque ésta se ejerza en un marco regional. El cinco por ciento de las disposiciones constitucionales están dedicadas a este tema. Son el testimonio del interés evidente que los autores de la Constitución tenían, y tienen aún, en el estatus de las colectividades locales.

La explicación es de orden histórico. Nadie ignora el lugar político, económico y cultural de las ciudades –flamencas o valonas- durante la Edad Media. Nadie ignora el rol de las provincias o de los principados, como el de Lieja, en el seno de los reinos o de los imperios a los que preteñían.

La explicación también es de orden político. El Estado belga de 1831 no podía ignorar las relaciones de competitividad que podían instaurarse entre estas colectividades más antiguas. No convenía pues dejar las riendas. Había que identificarlas, y precisar sus misiones y sus medios. Había que organizar en este aspecto controles políticos, administrativos y financieros, y principalmente los de tutela.

La organización de un Estado federal no puede tener por objeto hacer perder las ventajas de este régimen de amplia descentralización. Desde este punto de vista, la reforma del Estado que se ha producido en 2001, se dota con el objetivo de acercar el poder central a las colectividades locales. Las colectividades particulares –los municipios y las provincias, esencialmente- dejan de depender, en cuanto a su organización, su funcionamiento y su control, del Estado federal, y pasan a depender de las regiones que se constituyen en su seno y que se convierten en responsables del buen funcionamiento de las colectividades locales.

La descentralización no se inscribe a contracorriente del movimiento de federalización. Al contrario, lo completa. Junto y bajo el control de las colectividades federadas plenamente autónomas, las colectividades locales pueden contribuir al buen funcionamiento del Estado.

2. Los titulares de los órganos de gobierno municipales, ¿Son elegidos democráticamente por la población del municipio o ente local correspondiente o se sigue un sistema diferente?

La Constitución requiere que los "consejos municipales" y los "consejos provinciales" sean elegidos por elección directa. Una vez escogidos, estos consejos eligen en segundo grado, a las autoridades ejecutivas; el colegio de los burgomaestres y de los regidores, a nivel municipal y la diputación permanente, a nivel provincial.

En el estado actual del derecho positivo, el jefe de la administración, es decir el burgomaestre (alcalde) se nombra. Había sido nombrado durante largo tiempo por el Rey. Desde el 1 de enero de 2002, lo es por el gobierno de la región concernida.

Actualmente, existen proyectos de reforma en curso para revisar este modo de designación (vid. DELPEREE y M. JOASSART, *Dossier sur l'élection du bourgmestre*, Bruxelles, Bruylant, 2002).

3. Los entes locales, ¿Se encuentran sometidos a controles federales o estatales? En caso afirmativo, dichos controles ¿Son únicamente de legalidad o se extienden también a aspectos de oportunidad? ¿Disponen los municipios u otros entes locales de la facultad de impugnar leyes o actos, ya sean federales o estatales, que consideren lesivos para su autonomía? ¿Ante qué órganos o tribunales?

El control sobre las colectividades locales es ejercido por las autoridades regionales. El artículo 162, apartado 2, 6º de la Constitución prevé que "la intervención de tutela" pueda ejercerse "para impedir que la ley no sea violada o se dañe al interés general". Se trata pues de un control político en el cual intervienen elementos de legalidad pero también de oportunidad.

Las colectividades locales, como se ha puesto de manifiesto, pueden contestar la constitucionalidad de las leyes federales o federadas ante la Corte de arbitraje. Pueden contestar la legalidad de los reglamentos adoptados por las autoridades federales o federadas ante la sección de administración del Consejo de Estado. Las decisión que se adoptan por las autoridades de tutela pueden ser igualmente contestadas ante el Consejo de Estado.

4. La definición del régimen local (tipos de entes locales, organización, competencias, régimen de funcionamiento, personal a su servicio, etc.), ¿Es una competencia federal o estatal? ¿Qué

funciones o ámbitos relativos al régimen local se encuentran reservados a la Federación y a los Estados? ¿Puede la Federación establecer relaciones bilaterales directas con los municipios u otros entes locales? ¿Puede condicionar su actividad mediante el ejercicio de competencias federales sectoriales o desde su poder de gasto?

La organización de las colectividades locales, en lo que comprende la definición de sus atribuciones, es enteramente de competencia regional.

5. ¿Existen en su sistema constitucional las llamadas "ciudades-Estado"? ¿En virtud de qué norma o disposición? ¿Hasta qué punto su régimen es plenamente equiparable al de los Estados? Más allá de la existencia o no de dichas ciudades, ¿Existen municipios que gocen de un régimen especial de autonomía? ¿Cuáles? ¿Cuál es el fundamento del reconocimiento de dicho régimen?

No existen ciudades-estado en el sistema constitucional belga.

6. ¿Pueden los Estados crear entes locales intermedios entre el municipio y el mismo Estado? En su sistema, ¿Existen dichos entes locales intermedios en su sistema? ¿Existen sólo en determinados Estados o en todo el territorio de la Federación? ¿Puede el Estado fijar libremente sus límites territoriales? Qué funciones tienen atribuidas? ¿Qué grado de dependencia tienen respecto del Estado? ¿Que sistema, de designación o elección, se sigue para el nombramiento de los titulares de sus órganos de gobierno? ¿Puede intervenir la Federación en el ámbito organizativo, competencial o financiero de los entes locales intermedios? ¿Por qué cauce o con qué finalidades?

La Constitución define los tipos de colectividades locales que pueden ser instituidos: esencialmente, los municipios y las provincias que se presentan sobre el conjunto del territorio (solo los municipios de Bruselas escapan a su unificación en provincia). La Constitución prevé también la facultad de crear distritos, en el interior de algunas comunas metropolitanas (el caso de Amberes). No se excluye la posibilidad de aglomeraciones o federaciones de municipios (pero sólo existe una en Bruselas). En esta perspectiva, hay que considerar que la creación de nuevas colectividades intermedias no puede hacerse más que a través de una modificación del texto constitucional. Esta eventualidad a veces se ha observado, pero no está a la orden del día. Comportaría convertir un paisaje político y administrativo de por sí ya repleto en un sistema aún más complejo.

7. ¿Como se definen los poderes o las competencias concretas de los municipios? ¿Pueden éstos prestar servicios o ejercer funciones federales o estatales? En caso afirmativo, ¿Qué mecanismos jurídicos se utilizan para articular dicha colaboración (delegación, encargo, etc.)? ¿En qué ámbitos o sectores suele utilizarse? Los municipios ¿Deben prestar obligatoriamente dicha colaboración? ¿Tienen derecho a la obtención de la financiación correspondiente a cargo de la Federación o del Estado que la solicite?

La Constitución se abstiene de definir los intereses que las colectividades locales toman a su cargo. La Constitución utiliza de manera tautológica, una cláusula general de competencia. "Los intereses exclusivamente comunales o provinciales son reglamentados por los consejos comunales o provinciales, según los principios establecidos en la Constitución" (art. 41, apartado 1º, de la Constitución).

Un texto constitucional redactado de manera tan imprecisa tiene mérito. No cuaja arbitrariamente la realidad moviente de los intereses locales en las definiciones encorsetadas del siglo XIX. Pero también presenta un inconveniente. No define claramente los ámbitos de acción del municipio o de la provincia. Permite que sus competencias sean progresivamente vaciadas de contenido por el Estado federal, por las regiones y por las comunidades.

Una triple evolución –que no es particular de Bélgica- se ha producido en este ámbito.

En una primera etapa, la noción de "intereses comunales o provinciales" recibe una interpretación estrecha. Las autoridades locales tienen sin duda un poder de iniciativa en la definición de tales intereses (Nueva ley municipal, art. 117). Pero su silencio o su inactividad –debidos principalmente a una falta de medios humanos y financieros- deja el campo libre a las intervenciones de las autoridades centrales.

En una segunda etapa, el legislador se reconoce competente para descalificar los intereses municipales o provinciales y para hacerlos pasar por el ámbito de los intereses de "la administración general". Un conjunto de leyes –nacionales, comunitarias, regionales- regulan, sin embargo, materias –enseñanza, policía de tráfico, urbanismo y ordenación del territorio...- que entraban clásicamente en el ámbito de la administración local.

En una tercera, el legislador sigue el ejemplo que la Constitución le procura en el ámbito del estado civil (art. 164) Confía a las autoridades locales la gestión de asuntos de interés puramente general: cumplimentar las actas del estado civil, llevanza de los registros electorales, conceder el permiso de conducción, recoger las peticiones de pensión, controlar el desempleo...(vid. Nueva ley comunal, art. 116 y 117)⁹.

En los términos de una triple evolución que ha durado más de un siglo, el municipio y la provincia se han desprovisto de una parte importante de los intereses exclusivamente locales para estar cargadas, si no asaltadas, por actividades que proceden del orden de los intereses generales.

No hay pues un límite firme entre el ámbito de "los intereses exclusivamente comunales y provinciales" y el de los "intereses generales", es decir, federales, comunitarios y regionales. Hay más bien una frontera móvil, cuya fijación reciben como misión los diferentes legisladores según las circunstancias y las oportunidades.

Los textos que organizan las instituciones municipales llaman la atención sin embargo sobre algunas misiones específicas del municipio. No trata, hablando con propiedad, tareas exclusivas. Existen diferentes legislaciones en estos ámbitos. La Nueva ley comunal o otras legislaciones federales, comunitarias o regionales se esfuerzan en prescribir la manera en que las autoridades del municipio pueden obrar en estos *ámbitos particulares*.

Como lo prescriben, por ejemplo, las leyes concordadas de 20 de agosto de 1957, "todo municipio está obligada a crear y mantener al menos *una escuela primaria municipal*" (art. 22, al. 1) siempre que los padres de quince niños reclamen este tipo de enseñanza. También puede crear una guardería (art. 28), siempre que los padres de treinta y cinco niños de entre tres y 6 años lo requieran.

La escuela municipal está dirigida por el municipio. El consejo decide el plan de personal y designa a los maestros. El municipio organiza la enseñanza que se imparte en esta escuela¹⁰.

De la misma manera, "la policía municipal forma parte de la materias que conciernen al interés municipal"¹¹.

⁹ Y. LEJEUNE, "La gestion des intérêts généraux pour les communes", A.P.T., 1986, p. 126.

¹⁰ F. DELPEREE et D. DEOM, "L'administration de l'enseignement en Belgique", Ann. eur. adm. publ., 1990, p. 199.

¹¹ C.A., no 18/94, 3 mars 1994.

8. Los municipios y entes locales, ¿Tienen reconocida la potestad normativa o reglamentaria? ¿Qué otras potestades generales tienen reconocidas? ¿De cuales carecen?

El municipio "tiene como objetivo hacer disfrutar a sus habitantes de las ventajas de una buena policía, principalmente de la propiedad, de la seguridad y de la tranquilidad en las calles, sitios y edificios públicos" (Nueva ley comunal, art. 135, #2, al. 1). Con este fin, compete al consejo comunal establecer las "ordenanzas de policía municipal" (art. 119, al. 1). Puede aparejarles sanciones penales.

Retomando las formulaciones que estaban ya comprendidas en el art. 50 del decreto de 14 de diciembre de 1789, relativo a la constitución de las municipalidades y al art. 3 del decreto de 16-24 de agosto de 1790 sobre la organización judicial, así como también los comentarios que la jurisprudencia les ha aportado en casi dos siglos¹², la ley federal reconoció al municipio –y más precisamente al consejo municipal¹³- responsabilidades específicas en el ámbito de la policía general¹⁴. Según la doctrina, este poder de policía no puede ejercerse –en materias en las que la ley confía a las autoridades municipales- más que si la medida prescrita es necesaria para cumplir el objetivo perseguido¹⁵.

VII. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

1. En su Federación, ¿Se afirma la existencia de un principio de colaboración o de lealtad constitucional entre las diversas instancias político-administrativas? En caso afirmativo, ¿Cuál es la fuente -Constitución, norma, convención- que permite afirmar su existencia? De dicho principio, ¿Qué consecuencias o contenidos se deducen? ¿Hasta qué punto puede hablarse de jerarquía entre Administraciones?

Sobre el principio de lealtad federal como está reconocido por el artículo 143 de la Constitución, vid. V.12.

2. ¿Prevé la Constitución federal un sistema de relaciones intergubernamentales entre la Federación y los Estados? ¿A través de qué mecanismos? Dichos mecanismos, ¿Se encuentran establecidos por otras normas constitucionales o legales? ¿Qué importancia han tenido en este punto las convenciones o prácticas institucionales? ¿Qué importancia tienen las relaciones intergubernamentales, globalmente consideradas, en la dinámica del sistema? ¿Hasta qué punto permiten compensar o flexibilizar la distribución formal de competencias?

La constitución no prevé mecanismos formales de colaboración entre el Estado federal, las comunidades y las regiones. La ley especial de reformas institucionales corrige este punto. La función de relación intercomunitaria o interregional está –el término no es excesivo- magnificada. La idea del

¹² Cass., 9 oct. 1953, Pas., 1954, I, p. 109. J. DEMBOUR, Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales, Bruxelles, Bruylant, 1956, p. 162.

¹³ Se trata, según el Consejo de Estado de una competencia reservada al consejo municipal. “ Parece en efecto regla en el sistema , conferir las atribuciones generales de policía administrativa a autoridades –lo más frecuente a asambleas- democráticamente elegidas, puesto que estas atribuciones pueden afectar (el ejercicio) de las libertades públicas.” (C.E., L. 25.462/9, 30 oct. 1996).

¹⁴ No sin equívoco el art. 133 NLC, modificado por la Ley del 3 de abril de 1997, indica que "sin perjuicio de las competencias del ministerio del Interior, del Gobernador y de las instituciones municipales, el burgomaestre es la autoridad responsable en materia administrativa en el municipio.

¹⁵ C.E., no 14.473, 26 janv. 1971, Van Look, R.W., 1972-1973, col. 613, rapport F. DEBAEDTS.

"federalismo cooperativo" ha sido amplificada a través de las disposiciones de la ley (vid. Ley especial, Título IV, "Cooperación entre las comunidades", y título IV bis "La cooperación entre el Estado, las comunidades y las regiones"; ley especial, 12 enero 1989, título IV, "De la cooperación entre el Estado, las comunidades y las regiones"; ley especial de 16 julio de 1993, título II, capítulo II, "De la concertación y la cooperación entre el Estado, las Comunidades y las regiones" (infra núms. 454 y ss). Sin dar muestras de mucho espíritu crítico, la doctrina institucionalista acredita de buen grado la tesis del "federalismo cooperativo". Las realidades no están a la altura de estas declaraciones de intenciones.

La función de la relación intercomunitaria o interregional puede desarrollarse en el conjunto de los ámbitos que son de competencia federada. Esta interfiere a veces con el ejercicio sus competencias que incumben a las relaciones internacionales.

Vid. L. Sp. 5 de mayo de 1993 sobre las relaciones internacionales de las comunidades y las regiones y el acuerdo de cooperación concluido el 8 de marzo de 1994, entre el Estado federal, las comunidades y las regiones, relativo a las modalidades de conclusión de los tratados mixtos (Mon. B. 6 de marzo 1996).

"Desde que el gobierno federal prevé entablar negociaciones bilaterales o multilaterales o participar en tales negociaciones con vistas a la redacción de un tratado no teniendo exclusivamente competencia en los ámbitos atribuidos por o en virtud de la Constitución a la competencia de las comunidades de las regiones o del Estado federal, debe informar inmediatamente a la Conferencia interministerial de política exterior...En el caso que una región o comunidad estime oportuno la apertura de una negociación en vistas a la conclusión de un tratado mixto, esta da cuenta a la conferencia interministerial de política exterior con el fin de pedir al gobierno federal que tome una iniciativa en ese sentido" (acuerdo de cooperación, art. 1, apto. 1 y 3).

"Las diversas autoridades concernidas por un tratado mixto se esforzarán para obtener un pronto asentimiento de su Parlamento o Consejo. En el caso en que se presentaran dificultades en este sentido, informarán lo más pronto posible a la Conferencia ministerial sobre política extranjera con el fin de realizar concertaciones eventualmente necesarias" (acuerdo de cooperación, art. 11).

3. ¿Existen órganos de relación o colaboración horizontal entre los Estados? ¿Participa la Federación en los mismos? ¿Es necesaria la autorización de la misma para su constitución? ¿Quiénes participan en dichos órganos en nombre de los Estados? ¿Qué importancia o influencia real tienen sobre el sistema?

El buen funcionamiento del sistema federativo puede requerir intervenciones que necesitan de la conciliación política. Importa extraer, según el procedimiento del consenso, un acuerdo entre las colectividades políticas afectadas, o implicadas, y de tomar decisiones inspiradas –esencialmente- en motivos de oportunidad política.

La conciliación reduce el terreno de la interpretación y de la aplicación de la regla jurídica para entrar en el terreno de la negociación y, si es posible, en el de la concertación. No trata de dar a cada uno lo que se le debe sino de aproximar los puntos de vista, de disipar los malentendidos y, si es necesario, de llegar a acuerdos.

Dos consecuencias precisas resultan de este método de decisión política. Si no llega la conciliación, ninguna solución se brinda al conflicto latente. Cada autoridad pública reencuentra su autonomía y su libertad de acción. Ella retoma el examen o la ejecución posible de la disposición contestada. Aún peor. Con sus iniciativas, puede agravar el conflicto y hacer más profundo el desacuerdo. Si a la inversa, la conciliación concluye positivamente, la decisión adoptada únicamente tiene calado político. No modifica el ordenamiento jurídico, en ningún nivel. No compromete, en derecho, ni a los gobiernos, ni a las asambleas concernidas. Estas autoridades públicas son informadas de los resultados

de la conciliación que se ha llevado a cabo. Éstas extraen con total autonomía las consecuencias que juzgan útiles.

La conciliación política se desarrolla en el seno del Comité de concertación. Este comité está formado por 12 miembros. Su composición se rige por la regla de la doble paridad (l. Ord. 9 de agosto de reformas institucionales, art. 31).

Seis miembros son de expresión francesa y seis más de expresión neerlandesa. Seis representan al Estado federal –se trata del primer ministro y de cinco ministros- y seis más que representan a las colectividades federadas –el ministro presidente del gobierno valón, el ministro presidente del gobierno de la Comunidad francesa, el ministro-presidente de del gobierno de la región de Bruselas capital, un ministro del gobierno de Bruselas del otro grupo lingüístico al que no pertenezca el ministro-presidente, dos ministros del gobierno flamenco.

Cuando la comunidad germanófona es parte en un conflicto, el ministro presidente del gobierno de la comunidad participa igualmente en los trabajos con carácter deliberante (l. 31 diciembre 1983, art. 67, #3). Por el contrario, no hay representación garantizada para el colegio de la Comisión comunitaria francesa, ni para el colegio reunido de la Comisión comunitaria común.

En aplicación del art. 3 ## 3 y 4 de las leyes coordinadas sobre el Consejo de Estado, un anteproyecto o una proposición de ley o de un decreto, así como una reforma o proyecto de reforma, que según la opinión de la sección de legislación (del Consejo de Estado), exceda de la competencia del Estado (federal), de la comunidad o de la región, es transmitido al Comité de concertación, que dará su opinión motivada en plazo de 40 días.

Las disposiciones de un proyecto o de una proposición de ley, como la de un proyecto o la de una proposición de decreto, pueden comprometer los intereses del Estado, de las comunidades o de las regiones. Una asamblea legislativa puede, con mayoría de tres cuartos, pedir que el procedimiento de elaboración de la norma jurídica sea suspendido por un periodo de 60 días. Una concertación –del todo informal- se instaura entonces entre las asambleas concernidas. En caso de fracaso de este procedimiento, el litigio se difiere a la Cámara de los representantes que, en tres días, da a conocer su opinión. Es al hilo de este procedimiento, y a la luz de la opinión que acaba de conocerse, que el comité de concertación es llamado a pronunciarse –igualmente, en un plazo de 3 días.

Un conflicto de intereses puede también surgir entre el gobierno federal, el gobierno de una comunidad o de una región y el colegio reunido de la Comisión comunitaria común. Cuando una de esas autoridades estima que puede ser gravemente perjudicada por un proyecto de decisión o por un decisión, o una ausencia de decisión, por parte de otra autoridad ejecutiva, el Primer ministro, o el ministro presidente de un gobierno o del colegio reunido puede apelar al Comité de concertación. Es llamado a dar una decisión en sesenta días. Si la ausencia de decisión, sin embargo, es incriminada sin que la autoridad pública tenga la obligación de obrar, se puede acudir al Comité de concertación con vista a una concertación (L.9 agosto 1980, art. 32, ## 2 y 3).

El Comité de concertación aparece maltrechamente como una autoridad de Cooperación. Las partes en presencia no se implican casi y no desarrollan iniciativas comunes. Más bien se acusan recíprocamente de desconocer sus intereses o sus derechos (S. Depré, "La cooperation", en: *La Belgique fédérale* –dir. F. Delpérée- Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 99).

Tiene interés poner de manifiesto que el "Comité de concertación puede, con vistas a promover la concertación y la cooperación entre el Estado (federal), las comunidades y las regiones, constituir comités especializados denominados "conferencias interministeriales", compuestas de miembros del

gobierno (federal) y los (gobiernos) de las comunidades y regiones". (L. Ordinaria de reformas institucionales, art. 31 bis)¹⁶.

Las conferencias interministeriales son lugares de encuentro, de diálogo y de intercambio de información. No tienen, por el contrario, poder de decisión. Los miembros de la conferencia son están obligados a respetar ninguna regla de procedimiento. Las conferencias se presentan como fóruns donde se puede desarrollar una cooperación "institucionalizada contractual", en tanto que los interlocutores aceptan trabajar conjuntamente. Éstas pueden igualmente ser el sitio donde desembocan y se realizan los acuerdos de cooperación.

4. ¿Qué papel juegan los municipios u otros entes locales en el sistema de relaciones intergubernamentales? ¿En qué órganos de encuentro o de colaboración participan?

Las colectividades locales no participan en los mecanismos de colaboración intergubernamentales que se organizan por las leyes especiales de reformas institucionales.

5. ¿Es frecuente la participación de diversos gobiernos o Administraciones en entes comunes, dotados de personalidad jurídica (pública o privada: consorcios, fundaciones, sociedades mercantiles, etc.)? ¿Se da con frecuencia dicha participación conjunta en la realización de obras públicas, la gestión de servicios, o la financiación de actividades? ¿A qué régimen jurídico básico se encuentra sujeta?

Un acuerdo de cooperación puede conducir a la creación de una persona jurídica autónoma. Esta se organiza según la modalidad fijada de manera convencional en el acuerdo.

VIII. RELACIONES FINANCIERAS

1. ¿De qué grado de autonomía de ingreso disfrutaban los Estados? ¿Pueden establecer tributos? Y en caso afirmativo, ¿Con qué límites? Es decir, ¿Pueden utilizar las mismas figuras tributarias -impuestos, contribuciones especiales, tasas, recargos, etc.- que las utilizadas por la Federación? ¿Pueden utilizar la imposición directa e indirecta? ¿Pueden gravar hechos tributarios ya gravados por la Federación?

La organización del Estado federal supone una división de recursos públicos. Como escribe Jean Anastopoulos, "la división del poder financiero...es la consecuencia del reconocimiento constitucional de dos ordenes de gobiernos autónomos". Es su garantía. Puesto que sin medios financieros estrechamente ligados a las competencias atribuidas, ni el Estado federal, ni las colectividades federadas no estarían en disposición de asumir de manera efectiva las labores que les incumben.

Este objetivo federalista puede ser alcanzado de diversas maneras: la autonomía en la obtención de los ingresos, la autonomía en el gasto, la responsabilidad financiera o fórmulas mixtas... Estas técnicas tienden a asegurar un cierto automatismo en la obtención de los recursos y a preservar una parte de la autonomía en la afectación de los mismos.

Estos problemas financieros hubieran podido ser ocultados en las sociedades políticas habituadas a los modelos de crecimiento. Son más frecuentes cuando los medios públicos escasean o cuando el Estado debe hacer frente a un endeudamiento sin medida común. Nuevas cuestiones aparecen entonces. La ordenación de un Estado federal, postula la solidaridad, ¿incluida la financiera, entre los diversos niveles de gobierno? ¿Las perecuaciones son deseables o realizables? ¿Cuál debe o cuál puede ser la medida? ¿Qué hacer si una o más colectividades federadas no participan en el crecimiento del conjunto?.

¹⁶ Vid. circular del Primer ministro de 12 sept. 1995 relativa a las conferencias interministeriales, Mon. b., 4 oct. 1995.

En Bélgica la cuestión de la utilización de medios financieros por el Estado federal, las comunidades y las regiones está en el corazón de un debat, a la vez jurídico y político. Este no ha concluido. Nada impide considerar que algunos principios, actualmente, parecen acogidos.

Primer principio. En virtud del art. 170, #2, aptdo. 1, de la Constitución las comunidades y las regiones disponen del derecho de cobrar un impuesto. Éstas ejercen "una competencia fiscal propia" (CA, nº 86/2000). Esta competencia está paralizada, sin embargo, en lo que respecta a las comunidades, en razón de la dificultad de hacer el reparto, en la región de Bruselas, entre los contribuyentes que deberían pagar el impuesto respectivamente a la Comunidad Francesa o a la Comunidad Flamenca.

Segundo principio. Las comunidades y las regiones no están autorizadas a percibir impuestos a costa de las materias que ya son objeto de un impuesto federal. Éstas no pueden implementar un impuesto más que en las materias que se ha convenido en denominar "materias vírgenes". La Región valona ha establecido así, por medio de un decreto de 19 de noviembre de 1989, una tasa sobre las viviendas abandonadas. Ella considera que se así "se favorece la lucha contra las viviendas en malas condiciones ("taudis"/ desván/ escondrijo/ chiribitil), la mejora del hábitat y el relanzamiento del sector de la construcción" (CA, nº 67/2000).

Tercer principio. El legislador federal puede, según el art. 170, #2, aptdo. 2, de la Constitución, precisar "excepciones cuya necesidad sea demostrada" en su opinión. De esta manera está en disposición de determinar *in abstracto* qué impuestos no pueden ser recaudados por las comunidades y las regiones.

El producto de estos impuestos no es suficiente, sin embargo, para asegurar la autonomía financiera de las colectividades federadas.

2. ¿Pueden los Estados apelar al crédito o emitir deuda pública en el interior del Estado o de la Federación sin la autorización o consentimiento de ésta? ¿Y en el extranjero? Si la Federación tiene reconocido el poder para autorizar dichas operaciones, ¿A qué régimen se sujeta dicho poder?

Las colectividades federadas pueden contratar préstamos en las condiciones fijadas por la ley especial de 16 de enero de 1989 relativa a la financiación de las comunidades y regiones, modificada notablemente por la ley especial de 13 de julio de 2001. Las comunidades y las regiones pueden adquirir también recursos suplementarios para financiar inversiones en capital o para cubrir déficits temporales. En principio, el Estado federal no garantiza los compromisos adoptados de esta manera por las comunidades y las regiones.

"La programación de los préstamos públicos es fijada por el Consejo de Ministros (federal) previa concertación con los otros gobiernos" de comunidad y de región. Las condiciones y el calendario de la emisión de todo préstamo público son sometidos a la aprobación del Ministro de finanzas" (Ley especial de financiamiento, art. 49, #2, aptdos. 1 y 2).

3. ¿Qué peso relativo tienen los ingresos propios de los Estados en relación con las transferencias que reciben de la Federación? ¿Como se articulan dichas transferencias?

La parte respectiva de los recursos propios y de los recursos derivados de las partes integrantes de la federación se establece como sigue:

4. ¿Mediante la participación de los Estados en tributos federales? Y en dicho caso, ¿En cuáles y en qué proporción? ¿Se acompaña dicha participación estatal con el reconocimiento de algún grado de capacidad normativa (por ejemplo, para fijar bonificaciones, exenciones, deducciones, etc.)?

Las colectividades federadas disponen también del producto de los impuestos federales. Éstos están establecidos por el Estado federal, que establece la lista, pero son transferidos en todo o en parte a las regiones. Actualmente, "las regiones son competentes para modificar la tarifa, la base impositiva y las exenciones" de estos impuestos (ley especial, art. 4, #4). También pueden decidir suprimir pura y simplemente un o el otro.

Estos impuestos son calificados impropiaemente de "regionales". En realidad, su producto es enteramente retornado, según procedimientos complejos, a las regiones "en función de su localización" (art. 5, #1°).

Las regiones pueden igualmente establecer una fiscalidad adicional o "sustraccional" en el margen de la fiscalidad federal, más particularmente del impuesto sobre la renta de las personas físicas (*IPP*). La instauración de reducciones o aumentos debe, sin embargo, ser comunicada con antelación al gobierno federal y al resto de gobiernos regionales. Debe ser objeto de un procedimiento de concertación, fijado en un acuerdo de cooperación. Los proyectos y proposiciones de decreto en este sentido deben, además, ser sometidos a la opinión previa del Tribunal de Cuentas.

El conjunto de mediadas adoptadas por una región no puede sobrepasar el 3,25% del impuesto localizado en su territorio. Este porcentaje será del 6,75% en 2004. El diferencial fiscal entre dos regiones puede pues, teóricamente, elevarse al 13,5%. Por si acaso, las operaciones adicionales, "sustraccionales", reducciones o aumentos de los impuestos no pueden ir contra la regla de la progresividad del impuesto. No pueden ser más favorables a los contribuyentes que disponen de ingresos más elevados. (E. WILLEMART, "Le financement des communautés et des régions", a *Les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001. La réforme de la Saint-Polycarpe*- dir. F. DELPEREE-, Bruxelles, Bruylant, 2002, pàg. 222).

Un vago principio de lealtad fiscal, calcado del principio de lealtad federal, se inscribe igualmente en las disposiciones de la ley especial de financiación.

5. ¿Mediante transferencias o subvenciones directas de la Federación a los Estados? ¿Qué parámetros o criterios básicos se utilizan para fijar el importe de dichas transferencias? ¿Participan los Estados en su fijación? ¿A través de qué mecanismos?

Como se ha indicado, las comunidades están desprovistas de competencias fiscales efectivas. Sus medios les son procurados por el Estado federal que les retorna en todo o en parte el producto de los impuestos federales, como el IVA. Esta parte es fijada en la ley especial de financiamiento. La misma se adapta, cada año, en función de criterios tanto económicos –los medios- como demográficos –las necesidades- inscritos en la misma ley. La ley especial califica a estos impuestos como "impuestos compartidos".

6. La Federación, ¿Puede condicionar el destino de las subvenciones que transfiere a los Estados? ¿En cuáles ámbitos o materias? ¿Hasta qué punto? ¿Fijando un destino genérico o concreto? ¿Condicionando asimismo la gestión o el procedimiento o dejando libertad a los Estados en este punto? Con carácter general, ¿Cómo ha incidido el poder de gasto federal en las competencias estatales? ¿Qué porcentaje tiene sobre el conjunto de los ingresos estatales? ¿Cómo funciona dicho sistema en relación con las transferencias federales y/o estatales a los entes locales?

Las colectividades federadas disponen libremente de los recursos diversos que les son procurados en el ejercicio de las competencias que les son propias.

El Estado federal no tendría forma de intervenir en este ámbito.

7. ¿Cómo se satisface el principio de solidaridad fiscal entre Estados? Es decir, ¿Qué tipo de aportaciones económicas realizan los Estados a la Federación? ¿Mediante qué sistema y en base a qué criterios?

Cada año, una intervención de solidaridad nacional se atribuye a la región cuyo producto medio del impuesto de las personas físicas es el más bajo. Esta intervención favorece a la Región Valona desde 1989, y a la región de Bruselas-Capital, desde 1997.

IX. LENGUAS E IDIOMAS

1. ¿Reconoce la Constitución federal más de una lengua oficial en todo el territorio de la Federación? En caso afirmativo, ¿Cuáles? A nivel federal ¿Puede hablarse de igualdad o paridad en su uso oficial por las diversas autoridades y en todo el territorio de la Federación? ¿Y en su uso privado? ¿Porqué? ¿Establece la Constitución o la legislación federal derechos u obligaciones lingüísticas de los ciudadanos?

Bélgica reconoce tres lenguas "nacionales". Son las lenguas "usadas en Bélgica" (Constitución, art. 30): el francés, el neerlandés y el alemán. El texto de la Constitución está redactado en estas tres lenguas. Cualquiera que sea su origen o su localización geográfica, cada ciudadano puede utilizar una de estas tres lenguas para dirigirse a las autoridades públicas. Éstas deben organizarse, en todo caso en el nivel federal, para utilizar la lengua de la persona que se les está dirigiendo.

Según el art. 30 de la Constitución, "el empleo de las lenguas usadas en Bélgica es facultativo". Como se ha mostrado¹⁷, este texto tiene que ser leído a la luz del art. 5 de la Decisión del Gobierno provisional de 16 de noviembre de 1830 (Pasinomie, 1830-31, p. 82): "Los ciudadanos, en sus relaciones con la administración, están autorizados a utilizar indiferentemente la lengua francesa, la flamenca o la alemana". En este sentido, el alemán es sin ninguna duda "una lengua usada en Bélgica". Las leyes concordadas sobre el empleo de las lenguas en materia administrativa llevan aún el trazo de este régimen jurídico. Los servicios centrales del Estado (federal) utilizan el alemán si el particular lo usa (art. 41, # 1º). Éstos redactan los actos, certificados, declaraciones y autorizaciones en alemán, si el particular lo requiere (art. 42).

En el nivel federal, la Constitución sólo conoce dos lenguas oficiales: el francés y el neerlandés.

2. Tanto si reconoce una o más lenguas oficiales, ¿La Constitución federal reconoce la existencia de otras lenguas, así como la necesidad o conveniencia de protegerlas? ¿Puede Usted señalar, aproximadamente, la importancia cuantitativa de las diversas comunidades lingüísticas?

Como lo pone de manifiesto con pertinencia B. BERGHMANS¹⁸, "la langue officielle est...la langue que les diverses autorités publiques vont utiliser pour leur propre fonctionnement et dans les relations avec les particuliers ; une langue nationale est plutôt une langue de la nation, celle du peuple, qui a été reconnue officiellement telle".

La legislación lingüística hace aparecer lenguas oficiales que serían, en principio, lenguas nacionales. "Là où une langue nationale n'est pas promue au rang de langue officielle, la reconnaissance explicite ou implicite du caractère national de la langue vise à lui donner un statut moins favorable sans doute

¹⁷ F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles-Paris, Bruylant-LGDJ, 2000.

¹⁸ B. BERGHMANS, *Le statut juridique de la langue allemande en Belgique*, préface M. SOMERHAUSEN, Louvain-la-Neuve, 1986, p. 69.

que celui des langues officielles, mais mieux protégé que celui dont jouissent toutes les autres formes de langage, et en particulier les langues étrangères"¹⁹.

3. ¿Reconocen las Constituciones de los Estados lenguas oficiales distintas a las reconocidas por la Constitución federal? En caso contrario, ¿Podrían hacerlo? ¿Existe paridad entre las lenguas oficiales federales y las lenguas oficiales estatales? ¿Pueden los Estados establecer obligaciones lingüísticas de los ciudadanos y de las empresas distintas de las establecidas por la Federación? ¿Pueden utilizar exclusivamente o principalmente una lengua oficial distinta a la declarada oficial por la Federación?

No hay constitución de las entidades federadas.

Ello no es óbice para que el reconocimiento dentro de la Constitución de la existencia de regiones lingüísticas deje presumir, que dentro de las regiones de lengua francesa, de lengua neerlandesa y de lengua alemana, la lengua oficial de trabajo es el francés, el neerlandés y el alemán. La observación se formula sin perjuicio de los regímenes de facilidades que la Constitución o la ley organizan en beneficio de las minorías lingüísticas.

Las tres lenguas que han sido mencionadas, en el nivel de las comunidades, son también las tres lenguas que la Constitución reconoce como nacionales.

No hay un recuento lingüístico de la población. Se considera generalmente que la Comunidad francesa cuenta aproximadamente con 4.250.000 personas, la Comunidad flamenca con 5.700.000 personas y la Comunidad germanófona con 70.000 personas.

Las comunidades francesa y flamenca disponen de competencias exclusivas en la materia del empleo de las lenguas en el ámbito de la región lingüística correspondiente. Con este título, están en disposición, cada una en su región lingüística, de determinar las reglas relativas al uso de las lenguas en las administraciones públicas diferentes de la administración federal, en la enseñanza y en lo que concierne a la relaciones sociales en las empresas.

4. ¿Cuál es, a grandes rasgos, el régimen lingüístico en la enseñanza?

La lengua de la enseñanza es la lengua de la región lingüística en la que la escuela está situada. El derecho belga aplica en este punto, excepto en Bruselas, un estricto principio de territorialidad. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en una Sentencia de 21 de julio de 1968 no ha puesto pega a esta manera de proceder.

5. La legislación aplicable y la práctica administrativa, ¿Hasta qué punto se consideran adecuadas con la realidad plurilingüe de la Federación? ¿Hasta que punto son fuente de conflicto entre las distintas instancias de gobierno y Administración o entre la población? ¿Representan las lenguas territoriales un signo de identidad importante del Estado en cuestión?

Los conflictos lingüísticos subsisten. Estos se sitúan en dos ámbitos. Por una parte, los ciudadanos pueden padecer el sentimiento que las administraciones federales no están suficientemente atentas a las preocupaciones de los ciudadanos y a su preocupación de ver tratado en su lengua el expediente que les han sometido. Un falso "bilingüismo de hecho" es, a veces, utilizado.

Por otra parte, las minorías lingüísticas subsisten en las regiones unilingües, principalmente en la región de lengua neerlandesa, en la periferia de la capital. Estas tienden más bien a reforzarse numéricamente mientras que la Comunidad flamenca contaba con su extinción final. En este contexto

¹⁹ B. BERGHMANS, op. cit., p. 71.

se incardina la ratificación por parte de Bélgica de la Convención-marco del Consejo de Europa sobre la protección de las minorías nacionales.

X. VALORACIÓN GENERAL Y COMENTARIOS ADICIONALES

1. En la actualidad, ¿Cómo se valora, mayoritariamente, el "nivel de salud" de la descentralización política? ¿Como lo valora Usted?

El estado belga ha sido siempre un Estado muy descentralizado. La organización federal del Estado a partir de 1970 no ha modificado fundamentalmente este estado de cosas. La regionalización de la ley comunal y provincial, acompañada de una pérdida de influencia de las provincias, puede dar, hoy, a los ayuntamientos el sentimiento de asistir a una recentralización de las competencias en la escala de los poderes. "El techo federal se ha venido abajo". La autoridad investida de tareas de organización y de control se ha acercado a las colectividades locales. Éstas pueden tener la impresión de haber perdido con el cambio.

2. ¿Cuáles son las reivindicaciones históricas principales formuladas por los Estados? ¿Hasta qué punto pueden considerarse satisfechas?

Desde 1980, las regiones han reivindicado el derecho de disponer de competencias en el ámbito de las colectividades locales. La ley especial de 13 de julio de 2001 les reconoce plena competencia en este ámbito. Mal se podría entender porque no están satisfechas. Como mucho se preguntan sobre el volumen de medios financieros de los que disponen para acometer sus nuevas responsabilidades.

3. ¿Cuáles son los riesgos y las oportunidades principales para la consolidación y el buen desarrollo del sistema de descentralización política?

El federalismo se inscribe hoy en el corazón del sistema constitucional belga. No habrá marcha atrás. Habrá quizás otros avances comunitarios o regionales. De vez en cuando se expresa inquietud sobre el alcance una transferencia tal de responsabilidades. ¿No hay un tope que no debe ser traspasado?.

La descentralización está igualmente inscrita en el corazón del sistema constitucional. Es uno de los elementos esenciales de la organización de las regiones. Estas tendrían tendencia a imponer a los ayuntamientos y a las provincias algunas tareas suplementarias, a controlar el uso que éstas hacen de sus medios financieros, a organizar relaciones de colaboración para la gestión de ciertos intereses locales. La autonomía de las colectividades locales puede encontrarse afectada.

4. ¿Qué tendencias de evolución se apuntan con mayor fuerza? ¿Qué posibilidades de concreción real les atribuye?

Las cuestiones del pasado permanecen presentes. Por encima mismo de las reglas de organización y de funcionamiento, el Estado federal supone, en efecto un arte particular en el manejo de técnicas y de procedimientos. Demasiada autonomía daña a un mínimo de colaboración. Demasiada colaboración perjudica al ejercicio efectivo de las competencias autónomas. Tal es la cuadratura del círculo.

¿Cómo hacer para que las colectividades particulares, casi soberanas en el orden federado, consientan a trabajar juntas en el orden federal? ¿Cómo hacer para que la colectividad general, responsable principalmente frente al exterior del buen funcionamiento del conjunto, acepte hacer depender sus intervenciones de la buena voluntad de las entidades componentes?.

En estas cuestiones clásicas, no hay que hablar propiamente de respuesta jurídica. La única respuesta es política. Depende de la voluntad de vivir juntos que puede animar a las autoridades públicas en el

Estado federal. Esta voluntad no se inscribe en los textos o en los preámbulos. Se manifiesta en la vida de todos los días, en el comportamiento de los gobernantes y más fundamentalmente aún, en la actitud de los hombres y de las mujeres que pertenecen a un misma sociedad política.

5. Con carácter general, ¿Puede decirse que el sistema evoluciona hacia una mayor centralización, hacia una mayor descentralización, o que se mantiene en un relativo equilibrio?

Un amplio movimiento de autonomía se ha concretizado a favor de las comunidades y de las regiones. ¿Puede que se acompañe hoy de un movimiento en sentido inverso en detrimento de las colectividades locales?. La evolución tiene su lógica. La región ha adquirido nuevas prerrogativas. Ésta intenta utilizarlas. Frente a la Unión europea o al Estado federal, hacia arriba, pero también frente a las colectividades locales, hacia abajo. Intenta subrayar el rol central que puede ser el suyo en la ordenación de las instituciones públicas. Puede que se permita alcanzar nuevos equilibrios el día en que ella no dude más de ella misma.

6. ¿Cree necesario añadir algún comentario adicional sobre la descentralización política de la Federación que no se haya mencionado en este Cuestionario? ¿Desea realizar alguna sugerencia sobre la estructura, los apartados, o el contenido del mismo?

Me parece que las cuestiones de derecho europeo, en el marco de la Unión Europea y en el del Consejo de Europa, merecerían una atención más sostenida. ¿En qué medida las reglas jurídicas que han sido concebidas en este nivel no determinan una cierta manera de concebir el federalismo y la descentralización?. Una referencia a la Carta de la Autonomía local podría, por ejemplo, ser útil.

Europa, ella misma pretende ser federal, en algunos de sus proyectos de futuro. Aparece ya como federal o prefederal en la distribución de competencias entre la Unión, los Estados y sus partes integrantes. La Convención que sale de la Cumbre de Laeken se ha propuesto como objetivo circunscribir mejor las responsabilidades de los unos y de los otros en un Europa ampliada.

Ciertamente, el miedo se explicita a veces en que estas transformaciones institucionales incesantes tengan por efecto vaciar por encima y por debajo al Estado. En una perspectiva belga, se parte al contrario de la idea que hay, en realidad, que hacer federalismo en dos grados sucesivos. Estamos convencidos que el objetivo no es inaccesible si, por una parte, las corrientes nacionalistas no son de una intensidad excesiva y que los esfuerzos de integración europea conduzcan a la ordenación de estructuras suficientemente sólidas.

En lo que respecta a las colectividades locales, me parece que la cuestión de las asociaciones de ayuntamientos tendría que haber sido atendida con más antelación.