

El Estado Federal Belga

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. REFORMAS LEGISLATIVAS Y CONSTITUCIONALES.—III. LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DE BÉLGICA EN LA ACTUALIDAD.—3.1. Comunidades.—3.2. Regiones.—3.3. Situación real.—IV. LA FUNCIÓN DEL SENADO.—V. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL REPARTO DE COMPETENCIAS.—5.1. Principio de atribución.—5.2. Principio de exclusividad.—5.3. Principio de exterioridad.—5.4. Principio de proporcionalidad.—5.5. Principio de subsidiariedad.—5.6. Competencias implícitas.—5.7. Competencias accesorias.—5.8. Competencias instrumentales.—5.9. Competencias paralelas.—VI. EL PRINCIPIO DE LEALTAD FEDERAL.—VII. LA CORTE DE ARBITRAJE.—VIII. LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA FEDERAL BELGA.—8.1. Federalismo de disociación.—8.2. Federalismo asimétrico.—8.3. Federalismo bipolar.—IX. CONCLUSIÓN.—X. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo primero de la Constitución belga establece que Bélgica es un Estado federal que se compone de Comunidades y Regiones. Esta afirmación podría hacernos pensar que Bélgica es un Estado federal más, con algunos rasgos distintivos.

Lo cierto es que entre los sistemas de organización territorial que se han edificado en Europa, el belga es el más original de todos ellos. Aunque sea hacer referencia anticipada a las conclusiones de este trabajo, cabe decir ahora que la originalidad del sistema belga deriva de que se trata de un federalismo asimétrico, de un federalismo de disociación, bipolar o de confrontación, que funciona como una confederación y, si se nos permite, al menos para el observador externo, algo complejo.

La realidad social belga se caracteriza por la existencia de dos colectividades con diferencias muy marcadas, como son la flamenca y la valona y por la utilización de tres lenguas maternas, que son la francesa, la neerlandesa y la alemana. Si bien las dos primeras son las propias de la mayoría de la población.

★ Letrada de la Asamblea de Madrid.

La identidad lingüística tiene también su traducción económica. El norte, de mayor peso industrial, se corresponde con la colectividad flamenca, mientras que el sur, que es el territorio de los valones, es menos activo en el campo industrial. En Bruselas conviven los dos grupos sociales, lo que le confiere un carácter específico.

En el momento de su independencia, en 1831, la clase dominante era francófona. El decreto del Gobierno provisional de 16 de noviembre de 1830 estableció que el francés era la única lengua oficial para las leyes y los decretos. Como ha señalado Robert Senelle¹, hubo que esperar a 1967 y 1991 para que hubiera un texto auténtico de la Constitución en holandés y en alemán.

Sin embargo, el sistema de representación proporcional y el mayor desarrollo económico y progresión demográfica de la zona flamenca permitieron a esta colectividad alcanzar progresivamente mayor poder político. Sus reivindicaciones integraban el programa del «movimiento flamenco» que, prácticamente desde los inicios del Estado, lucha contra la exclusión y la falta de apoyo institucional a su cultura de que es objeto Flandes, sin cuestionar directamente la forma unitaria estatal, como ha señalado Pons Pareda².

Como dice esta autora, las bases del movimiento flamenco se establecen en un manifiesto de 6 de noviembre de 1847, donde ya se denuncia la dominación a la cual se encuentra sujeto el pueblo flamenco y se reclama que «todas las partes de la nación sean tratadas de igual manera». En 1857, una «Comisión de los Agravios Flamencos» propone al Gobierno un programa de reformas que se oponen a la absoluta centralización. Por la importancia concedida a la formación de una élite intelectual y política, la principal reclamación del movimiento flamenco se identifica con la neerlandización de la Universidad de Gante, que no se conseguirá hasta 1930.

El momento de mayor tensión entre flamencos y valones, se vivió en 1968 cuando la sección francesa de la Universidad de Lovaina fue expulsada y forzada a trasladarse a la parte valona.

Las reclamaciones lingüísticas y el sentimiento de Comunidad cultural de los flamencos fue correspondido por la reclamación de autonomía económica que protagonizaron los valones.

Con estas premisas, ha sido necesario abordar una serie de reformas constitucionales que se tradujeron desde 1993 en el nacimiento de un Estado federal, que se compone de Comunidades y Regiones. Como ha señalado Francis Delpéré³, no es demasiado fuerte hablar de una «revolución». El establecimiento de un Estado federal supuso un cambio de estructuras e indujo, sobre todo, un cambio de mentalidades, de métodos y de procedimientos.

¹ Robert Senelle, «L'expérience Belge en Matière de Fédéralisme – Quelles sont les leçons à retenir?», en *La Constitución Española en el Contexto Constitucional Europeo*, Francisco Fernández Segado, Dykinson, S. L., Madrid, 2003.

² Eva Pons Pareda, «El Federalismo Belga», en *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos Modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Director Miguel Ángel Aparicio, CEDECS Editorial, Barcelona, 1999.

³ Francis Delpéré, «La Décentralisation à la Belge et à la Française. Voisines ou Cousines?», *La Constitution et les valeurs*, Mélanges en l'honneur de Dimitri Georges Lauroff, Dalloz, 2005.

II. REFORMAS LEGISLATIVAS Y CONSTITUCIONALES

El proceso de cambio se inicia con las leyes lingüísticas de 1962 y 1963 que dividieron Bélgica en una Región lingüística neerlandesa, una Región lingüística francesa, otra alemana y la Región bilingüe de Bruselas.

Tras el citado estallido en la Universidad de Lovaina, se inició un proceso constitucional, concluido en 1970, que creó tres Comunidades culturales, la francesa, la flamenca y la germana, y tres Regiones, la valona, la flamenca y la de Bruselas.

Como ha señalado Patrick Peeters⁴, el nacimiento de la Comunidad responde a la aspiración flamenca del reconocimiento de su propia lengua y cultura. Por otra parte, el concepto de Región servía para satisfacer las aspiraciones valonas a una cierta autonomía económica.

La doble motivación determinó que las Comunidades culturales recibieran competencias en materia de cultura, lengua y enseñanza, mientras que a las Regiones les fueron atribuidas competencias sobre política económica y agrícola, ordenación del territorio o medio ambiente. Por otro lado, las Regiones se configuran como entidades de base territorial mientras que las Comunidades son meras colectividades.

En efecto, para satisfacer las reivindicaciones del movimiento flamenco destinadas a conseguir una autonomía cultural, se creó el concepto de «Comunidades culturales». Las Comunidades son entidades públicas autónomas dentro de las Regiones belgas. Estas Comunidades estaban dotadas de Asambleas legislativas, integradas por miembros del Parlamento federal y no disponían de órganos ejecutivos.

Las Comunidades podían regular, a través de decretos, que tenían fuerza de ley, las llamadas materias culturales. Es decir, la radio y televisión, las artes, la defensa y apoyo a la lengua, etc. Al hilo de esta reforma, se diseñaron, en el ámbito nacional, mecanismos a favor de la minoría nacional de lengua francesa.

Como ha señalado Peeters⁵, con la reforma de 1980, se aumentó todavía más la autonomía de las Comunidades: además de tener sus correspondientes cuerpos legislativos, conseguían un Gobierno ejecutivo propio. Sus poderes se hicieron asimismo extensivos a las llamadas «materias personalizadas» (*persoongebonden en aangelegen-heiden*; *matières personnalisables*). Éstas se refieren a la política sanitaria (la política relativa a la atención sanitaria dispensada en los hospitales o fuera de ellos, aunque existen varias excepciones, así como a la educación para la salud y a las actividades y servicios de la medicina preventiva) y a la ayuda a los individuos. Esta última forma parte de la política de familia, de la política de asistencia social, de la política para la inte-

⁴ Patrick Peeters, «Federalismo: Una perspectiva comprada. Bélgica se transforma de Estado Unitario en Estado Federal», en *Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El Debate sobre la Acomodación de la Diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Enric Fosss y Ferrán Requejo, Editorial Trotta, Madrid, 1999.

⁵ Patrick Peeters, *op. cit.*

gración de los inmigrantes, etc. Sin embargo, la política de seguridad social siguió siendo una cuestión nacional.

A partir de 1980, las Regiones fueron también dotadas de cuerpos legislativos y ejecutivos y comenzaron a ocuparse del desarrollo, el medio ambiente, la vivienda, determinados aspectos de la política económica, energética y de empleo, la planificación territorial, etc.

En 1980 también se creó el Tribunal de Arbitraje, que puede ser equiparado a una especie de Tribunal Constitucional, si bien con ciertas peculiaridades. El Tribunal tutela el cumplimiento de la atribución de competencias entre el Estado, las Comunidades y las Regiones y puede pronunciar la nulidad de leyes y decretos cuando se aprecie que se han violado las competencias propias. Más adelante nos ocuparemos detalladamente del Tribunal de Arbitraje.

En 1988 se organizó la Región de Bruselas capital, se confió la competencia de la enseñanza a las Comunidades y se atribuyeron las obras públicas y el transporte y el control administrativo de los municipios y las provincias a las Regiones. También se estableció un nuevo sistema de financiación de las Comunidades y Regiones.

La etapa definitiva de este proceso, o cuarta reforma estatal, es la de 1993, de la que nos ocuparemos más adelante. Tras ella se produjo la llamada quinta reforma en el año 2001, que otorgó nuevas competencias a las Regiones y a las Comunidades, revisó numerosos puntos del régimen institucional de la Región de Bruselas-Capital y aprobó un nuevo sistema financiero. Con posterioridad, la Constitución ha sido reformada el 21 de febrero de 2002, el 17 de diciembre de 2002, el 10 de junio de 2004, el 9 de julio de 2004, el 2 de febrero de 2005, el 25 de febrero de 2005 y el 26 de marzo de 2005.

Quizás, el dato más relevante, como ha señalado Lejeune⁶, es que ninguna reforma del Estado ha sido jamás sometida a la aprobación popular. En efecto, la Constitución hace de Bélgica una democracia puramente representativa, que prohíbe el referéndum constitucional o legislativo. Muy recientemente el Parlamento se negó a introducir el procedimiento referendario en el sistema político belga. Esta reticencia se explica por el temor de descubrir, o bien de avivar, las divisiones entre la opinión pública del norte y la del sur, pero indudablemente también por el miedo que tienen los partidos de perder una parte de su margen de maniobra.

Rojo Salgado⁷ se pregunta si habría llegado tan lejos la reforma del Estado belga, o hubiera cristalizado de la misma manera si la ciudadanía se hubiese pronunciado. Lo que está claro —dice este autor— es que la mayoría de la población ni está interesada, ni muestra entusiasmo alguno por las reformas llevadas a cabo. Los últimos desastres ocurridos en el país (descontrol sanita-

⁶ Yves Lejeune, «El Federalismo en Bélgica», en *Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El Debate sobre la Acomodación de la Diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Enric Fossas y Ferrán Requejo, Editorial Trotta, Madrid 1999.

⁷ Argimiro Rojo Salgado, «La Experiencia del Estado Regional en Europa: Un referente para el caso español», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 127, enero-marzo de 2005.

rio sobre los alimentos, inundaciones, accidentes ferroviarios...) han puesto de manifiesto la falta de coordinación, así como el alarmante nivel de desvertebración del Estado, lo que ha impactado muy negativamente en la opinión pública belga.

Por otro lado, la transformación del Estado belga no ha sido un proceso racionalmente meditado y diseñado. Cada reforma ha respondido a un acuerdo político ocasional.

Las distintas etapas de la reforma estatal se han abordado en el curso de negociaciones gubernamentales. Los elementos sustanciales de cada etapa han sido siempre parte importante, e incluso detallada, de los acuerdos de coalición. Una razón, más bien técnica, de ese fenómeno puede hallarse en el procedimiento que se sigue para modificar la Constitución. Según el artículo 131 de esta última, una revisión constitucional se inicia por medio de una declaración uniforme de las tres ramas de la legislatura nacional: la Cámara de Representantes, el Senado y el Rey, que forman la llamada «Asamblea Preconstituyente». Cada una de las ramas de esta Asamblea indica de manera autónoma el artículo o los artículos cuya revisión considera necesaria. Una vez publicadas las tres declaraciones antedichas, se disuelven automáticamente la Cámara de Representantes y el Senado. La disolución implica la convocatoria del electorado dentro del plazo de cuarenta días y las Cámaras nuevamente elegidas deben reunirse dentro del plazo de dos meses. Sólo las nuevas Cámaras del Parlamento y el Rey (que forman ahora conjuntamente la Asamblea constituyente) pueden revisar las disposiciones constitucionales que se han señalado en la declaración que solicitaba la reforma del texto constitucional⁸.

Con este procedimiento de reforma constitucional parece lógico que la negociación y el compromiso se conviertan en la piedra angular del sistema. Es difícil que las reformas sigan un camino trazado racionalmente, sino que lo lógico es que afloren del diálogo y la resolución de problemas concretos.

III. LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DE BÉLGICA EN LA ACTUALIDAD

Como señalábamos en las primeras líneas de este trabajo, el artículo 1 de la Constitución Belga define a Bélgica como un Estado federal que se compone de Comunidades y Regiones.

3.1. Comunidades

Tres son las Comunidades, de conformidad con el artículo 2 de dicho texto: la Comunidad francesa, la Comunidad flamenca y la Comunidad germanófona o de habla alemana.

⁸ Patrick Peeters, *op. cit.*

La Comunidad Flamenca ejerce sus competencias en las provincias flamencas y en Bruselas e incluye a todos los habitantes del territorio de lengua neerlandesa y a los habitantes de la Región de Bruselas-Capital que hablan este idioma.

Su Parlamento está compuesto por ciento veinticuatro diputados. De ellos ciento dieciocho son elegidos directamente por los habitantes de la Región Flamenca, mientras que los habitantes de Bruselas de este origen eligen a los seis restantes.

En este sentido, cabe destacar que uno de los rasgos más importantes de la reforma constitucional de 1993 fue que se suprimió el llamado doble mandato. Ello significaba que los miembros de los Consejos de Comunidades y Regiones eran los diputados flamencos y valones en la Cámara de Representantes. Con el nuevo sistema de elección, los consejos de las Comunidades y Regiones han ganado en legitimidad democrática y en ímpetu federal.

El ejecutivo o Gobierno de la Comunidad Flamenca está compuesto por un Presidente y un máximo de diez ministros, exigiéndose que uno de estos últimos tenga su domicilio en Bruselas.

La Comunidad Francesa desarrolla sus competencias en las provincias valonas y se extiende a todos los habitantes de Bruselas que usan la lengua francesa.

Su Consejo está compuesto por noventa y cuatro miembros, de los que setenta y cinco corresponden al Consejo de la Región Valona y diecinueve al Consejo de la Región Bruselas-Capital.

El Gobierno se integra por el Presidente y ocho ministros, de los que uno ha de tener domicilio en la Región de Bruselas-Capital.

La Comunidad Germanófona extiende sus competencias sobre los municipios de la provincia de Lieja de habla alemana.

Su Consejo está compuesto por veinticinco diputados elegidos directamente y su Gobierno está integrado por un Presidente y dos ministros.

De conformidad con el artículo 127 de la Constitución Belga, los Consejos de la Comunidad Francesa y de la Comunidad Flamenca regularán por decreto:

- 1.º Las materias culturales.
- 2.º La enseñanza, exceptuando:
 - a) La fijación del comienzo y fin de la enseñanza obligatoria.
 - b) Las condiciones mínimas para la concesión de títulos.
 - c) El régimen de pensiones.
- 3.º La cooperación entre las Comunidades, así como la cooperación internacional, incluyendo la conclusión de tratados sobre las materias aludidas en los apartados anteriores.

Los decretos emanados por los Consejos de las Comunidades tienen fuerza de ley en las respectivas Regiones, así como en relación con las instituciones establecidas en la Región bilingüe de Bruselas-Capital, que en razón a sus

actividades deban ser consideradas como pertenecientes exclusivamente a una u otra Comunidad.

El artículo 128 del mencionado texto constitucional añade que los Consejos de la Comunidad Francesa y de la Comunidad Flamenca regularán por decreto las materias personalizables, así como respecto a ellas, la cooperación entre las Comunidades y la cooperación internacional, incluyendo la conclusión de tratados.

Será la ley la que determine qué materias son personalizables, así como las formas de cooperación y las modalidades de conclusión de tratados.

También en este ámbito, los decretos tienen fuerza de ley.

El artículo 129 de la Carta Magna extiende la competencia de los Consejos de ambas Comunidades al uso de las lenguas para:

- 1.º Las materias administrativas.
- 2.º La enseñanza en los establecimientos, creados, subvencionados o reconocidos por los poderes públicos.
- 3.º Las relaciones sociales entre los patronos y su personal, así como las actas y documentos de las empresas exigidas por la ley y los reglamentos.

Estos decretos tendrán fuerza de ley en las respectivas Regiones, excepto en lo referente a:

- 1.º Los municipios o grupos de municipios contiguos a otra Región lingüística y donde la ley permita el empleo de otra lengua distinta a la de la Región en la que están situados. Respecto a tales municipios sólo mediante una ley aprobada con una mayoría especial podrán modificarse las normas sobre uso de lenguas.
- 2.º Los servicios cuya actuación se extienda más allá de la Región lingüística en la que están establecidos.
- 3.º Las instituciones federales e internacionales señaladas por la ley, cuya actividad sea común a más de una Comunidad.

En relación con la Comunidad de lengua alemana, el artículo 130 de la Constitución belga establece que regulará por decreto:

- 1.º Las materias culturales.
- 2.º Las materias personalizables.
- 3.º La enseñanza conforme a los límites establecidos por el artículo 127.
- 4.º La cooperación entre las Comunidades, así como la cooperación internacional incluyendo la conclusión de tratados sobre las materias contempladas en los apartados anteriores.
- 5.º El empleo de las lenguas para la enseñanza en los establecimientos creados, subvencionados o reconocidos por los poderes públicos.

Asimismo, los decretos tienen fuerza de ley en la Región de lengua alemana.

3.2. Regiones

Las Regiones son también tres: la Región Valona, la Región Flamenca y la Región de Bruselas. Se trata de entidades de base territorial dotadas de una estructura institucional propia y un ámbito competencial definido, como iremos viendo a continuación.

La Región Valona comprende las provincias de habla francesa y alemana. Es decir, el Brabante valón, el Hainaut, Lieja, el Luxemburgo y Namur.

Esta Región cuenta con un Consejo Regional que es una Asamblea legislativa compuesta por setenta y cinco diputados elegidos por sufragio universal.

También está dotada de un Gobierno compuesto por ocho miembros, más un Presidente.

La Región Flamenca, por su parte, se extiende por Anvers, el Brabante flamenco, Flandes occidental, Flandes oriental y el Limburg, todos ellos territorios de lengua neerlandesa.

En 1980, Flandes resolvió unir la Comunidad y la Región Flamenca para disponer en Flandes de un solo Parlamento y de un solo Gobierno, comunes a ambas entidades, que ostentan las competencias comunitarias y regionales.

La Región de Bruselas fue creada por la Ley Especial de 12 de enero de 1989 y comprende el territorio de los diecinueve municipios de la Región Bilingüe de Bruselas-Capital.

El Consejo de esta Región está integrado por setenta y cinco diputados elegidos directamente y el Gobierno está compuesto por un Ministro-Presidente, cuatro ministros y tres secretarios de Estado regionales.

La Región puede aprobar ordenanzas, de rango inferior a los decretos.

Dado que los idiomas de los habitantes de la Región son el francés y el neerlandés, hay una Comunidad Flamenca y una Comunidad Francesa que son competentes en los llamados asuntos comunitarios: cultura, educación, asistencia a los ciudadanos y salud. Para la realización de las políticas comunitarias se han creado, a su vez, tres comisiones comunitarias que son autónomas y no forman parte de la Región de Bruselas-Capital.

La Comisión Comunitaria Común regula y gestiona las materias comunes a las dos Comunidades. El Parlamento de esta Comisión Comunitaria Común, que se llama Asamblea Reunida, está integrado por los dos grupos lingüísticos. Cuenta asimismo con un Gobierno integrado por miembros del Gobierno de la Región de Bruselas-Capital.

La Comisión Comunitaria Común puede aprobar ordenanzas.

La Comisión Comunitaria Francesa tiene competencias sobre las instituciones de su grupo lingüístico en Bruselas, igual que la Flamenca sobre el suyo. Ambas disponen de Consejo y Gobierno.

Las Regiones tienen atribuidas competencias por virtud de ley, de conformidad con el artículo 39 de la Constitución belga.

De hecho, sus competencias son más amplias que las de las Comunidades, se ocupan del desarrollo económico, de los transportes, de la energía, del trabajo y del medio ambiente.

3.3. Situación real

Como ha señalado Lejeune⁹, si, en Derecho puro, Bélgica consta de seis colectividades federadas y dos organismos de Bruselas dotados de un estatuto análogo, la Comisión Comunitaria Común y la Comisión Comunitaria Francesa, de hecho, el Estado sólo comprende en la actualidad cinco entidades:

- 1.º Flandes (Comunidad y Región a la vez).
- 2.º La Región Valona.
- 3.º La Comunidad Germanófono.
- 4.º La Región de Bruselas-Capital.
- 5.º La Comunidad Francesa de Bruselas-Capital.

Lo que ha ocurrido ha sido que, en 1980, la Región Flamenca cedió la práctica totalidad de sus competencias a la Comunidad, mientras que en 1994 la Comunidad Francesa traspasó sus más importantes atribuciones a la Región Valona y a la Comisión Comunitaria Francesa de Bruselas-Capital.

Una vez más, se trató de una solución empírica para resolver un problema concreto. Las necesidades financieras de la Comunidad de lengua francesa, en especial en el campo de la educación, aconsejaban esta cesión de competencias a la Región, por lo que se aprobaron disposiciones constitucionales y legales que lo permitían. La opción final esquivaba la fusión de la Comunidad Francesa con la Región Valona cuya propuesta había provocado un importante rechazo.

El acuerdo se plasmó en los artículos 137 y 138 de la Constitución, que son una prueba palpable de la complejidad del sistema político belga.

El artículo 137 establece que el Consejo de la Comunidad Francesa y el de la Comunidad Flamenca, así como sus Gobiernos, podrán ejercer respectivamente las competencias de la Región valona y de la flamenca en las condiciones y según las modalidades fijadas por la ley.

Por su parte, el artículo 138 dispone que el Consejo de la Comunidad Francesa, por una parte, y el Consejo Regional valón y el grupo lingüístico francés del Consejo de la Región Bruselas-Capital de otra, podrán decidir de común acuerdo y cada uno mediante decreto, que el Consejo y el Gobierno de la Región valona en la Región de lengua francesa y el grupo lingüístico francés del Consejo de Bruselas-Capital y su colegio en la Región bilingüe de Bruselas-Capital ejerzan en todo o en parte competencias de la Comunidad Francesa.

Tales decretos deben ser aprobados con la mayoría de dos tercios de los votos emitidos en el seno del Consejo de la Comunidad Francesa y con la mayoría absoluta de los votos emitidos en el seno del Consejo Regional valón y del grupo lingüístico francés del Consejo de la Región de Bruselas-Capital, con la condición de que la mayoría de los miembros del Consejo del grupo lingüístico competente se halle presente. Pueden regular la financia-

⁹ Yves Lejeune, *op. cit.*

ción de las competencias que señalen, así como la trasferencia del personal, bienes, derechos y obligaciones que les afecten.

Tales competencias serán ejercidas según el caso a través de decretos, órdenes o reglamentos.

Por otro lado, en Bruselas, mientras que la Comisión de la Comunidad Flamenca es un órgano simplemente administrativo y ejecutivo y un apéndice de la Comunidad Flamenca en Bruselas-Capital, la Comisión de la Comunidad Francesa en la capital tiene importantes competencias y puede promulgar decretos, frente a la Región de Bruselas-Capital o a la Comisión Mixta de la Comunidad que sólo pueden formular ordenanzas.

IV. LA FUNCIÓN DEL SENADO

Uno de los rasgos típicos de un sistema federal es la representación de los distintos intereses en las dos Cámaras del Parlamento. El interés federal o del conjunto en la Cámara Baja y el interés territorial o de las entidades federadas en el Senado o Cámara Alta.

También en este aspecto el federalismo belga es peculiar. Basta con repasar la composición del Senado para sostener esta afirmación.

De conformidad con el artículo 67 de la Constitución, el Senado está compuesto por 71 senadores, de los que:

- 1.º Veinticinco senadores elegidos conforme al artículo 61, por el colegio electoral holandés.
- 2.º Quince senadores elegidos conforme al artículo 61, por el colegio electoral francés.
- 3.º Diez senadores designados de entre sus miembros por el Consejo de la Comunidad Flamenca, denominado Consejo flamenco.
- 4.º Diez senadores designados de entre sus miembros por el Consejo de la Comunidad Francesa.
- 5.º Un senador designado de entre sus miembros por el Consejo de la Comunidad Germanófono.
- 6.º Seis senadores designados por los senadores mencionados en los apartados 2.º y 4.º

Al menos uno de los senadores mencionados en los apartados 1.º, 2.º y 6.º se hallará domiciliado, en la fecha de su elección, en la Región bilingüe de Bruselas-Capital.

Al menos seis de los senadores aludidos en los apartados 2.º, 4.º y 7.º estarán domiciliados, el día de su elección, en la Región bilingüe de Bruselas-Capital. Si cuatro como mínimo de los senadores mencionados en el apartado 2.º no estuviesen domiciliados el día de su elección en la Región bilingüe de Bruselas-Capital, al menos dos de los senadores aludidos en el apartado 4.º, deberán estar domiciliados el día de su elección en la Región bilingüe de Bruselas-Capital.

En consecuencia, sólo una minoría de los senadores están elegidos por las entidades federadas, mientras que el componente más importante de senadores procede del sufragio universal. Esta circunstancia impide al Senado desarrollar su función típica.

Es cierto que las funciones del Senado se asemejan más a las de una segunda Cámara tradicional. En este sentido, las competencias del Parlamento se dividen en tres grupos:

- 1.º Materias de competencia exclusiva de la Cámara de Representantes (responsabilidad del Gobierno, presupuestos y control de las cuentas estatales, responsabilidad civil y penal de los ministros, fuerzas armadas y naturalizaciones, así como competencia decisoria residual en materias no incluidas en otro grupo).
- 2.º Materias en las que rige el bicameralismo integral (revisión de la Constitución; leyes que requieren una mayoría especial y las que las desarrollan; leyes relativas a la delimitación de competencias entre el Estado federal, las Comunidades y Regiones y a los órganos de estas últimas; relaciones internacionales de Bélgica; aprobación de acuerdos de colaboración entre el Estado, las Comunidades y las Regiones; regulación de los órganos jurisdiccionales; junto a otras materias a las que remite el artículo 77 (grupos lingüísticos de las Asambleas, división provincial, etc.).
- 3.º Al resto de materias se aplica un régimen de bicameralismo atenuado, por el que corresponde al Senado decidir si examina o no los textos remitidos por la Cámara, atribuyéndose a esta última la competencia decisoria¹⁰.

En este sentido, el artículo 78 de la Constitución establece que en estas materias el proyecto adoptado por la Cámara de Representantes se transmitirá al Senado. A petición de al menos 15 de sus miembros, el Senado examinará el proyecto de ley.

El Senado puede, en un plazo que no puede sobrepasar de sesenta días, decidir no aprobar enmiendas al proyecto de ley o incorporar enmiendas. Si el Senado no ha actuado en el plazo concedido o se comunica a la Cámara de Representantes su decisión de no enmendar el proyecto de Ley, éste es transmitido al Rey por la Cámara de Representantes.

Si el proyecto ha sido enmendado, el Senado lo transmitirá a la Cámara de Representantes para que se pronuncie definitivamente, incorporando o rechazando, en todo o en parte, las enmiendas adoptadas por el Senado.

Si la Cámara de Representantes, una vez recibido el texto del Senado, adopta una nueva enmienda, el proyecto de ley será reenviado al Senado para que se pronuncie sobre la modificación propuesta. El Senado podrá, en un plazo no superior a quince días, decidir si se adhiere al proyecto enmendado por la Cámara de Representantes o enmendarlo nuevamente.

¹⁰ Pons Parera, *op. cit.*

Si el Senado no ha resuelto en el plazo concedido o si se adhiere al proyecto de la Cámara de Representantes, ésta lo transmitirá al Rey.

Si el Senado enmienda, de nuevo, el texto, lo transmitirá a la Cámara de Representantes, para que se pronuncie definitivamente, incorporando o no las enmiendas del Senado.

Si el Gobierno apreciara urgencia en un proyecto de ley, una Comisión parlamentaria de concertación determinará los plazos de que dispondrá el Senado para pronunciarse. A falta de acuerdo en el seno de la Comisión, el plazo de intervención del Senado se reducirá a siete días.

Si es el Senado, en virtud de su derecho de iniciativa, el que adopta una proposición de ley, en las materias en las que es competente, el proyecto de ley será transmitido a la Cámara de Representantes. Ésta, en un plazo que no puede superar sesenta días, se pronunciará definitivamente, rechazando o adoptando el proyecto de ley.

Si la Cámara de Representantes enmienda el proyecto de ley, éste será reenviado al Senado, que se someterá al procedimiento previsto para las iniciativas procedentes de la Cámara de Representantes.

La peculiaridad descrita en cuanto a la naturaleza del Senado, se agudiza si cabe, si tenemos en cuenta que la Cámara de Representantes tampoco juega el papel típico de la Cámara Baja en un sistema federal. Ello porque, como ha señalado Senelle¹¹, la mayoría ha renunciado a su peso político en las dos Cámaras, al establecer medidas que limitan el poder del grupo flamenco, demográficamente más fuerte, a favor de la minoría valona. La consecuencia para este autor es que el equilibrio político entre fuerzas centrífugas y centrípetas de una parte y entra las dos grandes Comunidades, de otra parte, se realiza en el seno del Gobierno federal y no en el del Parlamento.

V. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL REPARTO DE COMPETENCIAS

De acuerdo con el esquema propuesto por Delpérée¹², son cinco los principios que rigen el reparto de responsabilidades entre el Estado federal y las entidades federadas. Son los principios de atribución, de exclusividad, de exterioridad, de proporcionalidad y de subsidiariedad, a las que añadiremos la técnica de las competencias implícitas, de las competencias accesorias, de las instrumentales y de las paralelas.

5.1. Principio de atribución

El principio de atribución significa que las competencias de las entidades federadas, las Comunidades y Regiones, son concedidas explícitamente por

¹¹ Senelle, *op. cit.*

¹² Francis Delpérée, *El Reparto de Responsabilidades en la Descentralización y el Federalismo. Nuevos Modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Director Miguel Ángel Aparicio, CEDECS Editorial, Barcelona, 1999.

la Constitución y las leyes. Es decir, no hay una competencia residual a favor de las entidades federadas.

Esta afirmación es válida en tanto en cuanto no entre en vigor el artículo 35 de la Constitución.

De conformidad con este precepto, la autoridad federal no tendrá competencias sino en aquellas materias que le atribuyan formalmente la Constitución y las leyes previstas al efecto.

Añade que las Comunidades o las Regiones, cada una para lo que la afecta, son competentes en las otras materias, en las condiciones y según las modalidades fijadas por la ley. Esta ley debe ser adoptada por la mayoría de los sufragios emitidos dentro de cada grupo lingüístico de cada una de las Cámaras, con la condición de que la mayoría de los miembros de cada grupo se encuentre presente y que el total de votos positivos emitidos en los dos grupos lingüísticos supere los dos tercios de los votos emitidos.

Una disposición transitoria aplaza la entrada en vigor del artículo 35 hasta que la ley aprobada con las mayorías citadas entre en vigor. Esta fecha no puede ser anterior a la fecha de entrada en vigor de un nuevo artículo a insertar en el Título III de la Constitución, estableciendo las competencias exclusivas de la autoridad federal. Cuando entre en vigor el artículo 35, entonces la cláusula actuará a favor de las entidades federadas.

5.2. Principio de exclusividad

La atribución de competencia en el sistema belga se realiza de forma exclusiva. Ello significa que no se utiliza el mecanismo de las competencias concurrentes o compartidas. Un legislador no podrá desarrollar las materias que pertenecen a otro legislador. Para Delpérée, del principio de exclusividad se deriva una interpretación amplia de las atribuciones federadas, dado que las competencias comunitarias y regionales se atribuyen de forma exclusiva a las colectividades federadas.

Partiendo del principio de autonomía de las Comunidades y las Regiones, el Tribunal de Arbitraje afirma —a propósito de materias comunitarias como el turismo, la radiodifusión y la televisión o la política de la tercera edad, o de una materia regional, como la producción y distribución del agua— que «el Constituyente y el legislador especial, en la medida en que no dispongan otra cosa, han atribuido a las Comunidades y a las Regiones toda la competencia de decretar normas correspondientes a las materias que les han sido transferidas. Y ello, sin perjuicio de la utilización, cuando sea necesario, del artículo 10 de la Ley especial de 8 de agosto de 1980».

El Tribunal de Arbitraje dedujo que, a reserva de las excepciones inscritas en la ley, es el conjunto de la materia considerada el que se tribuye a la Comunidad y a la Región. Ésta es, por tanto, competente para «aprobar todas

las disposiciones que (ella) estime debe tomar para llevar a cabo su política sobre esta materia»¹³.

5.3. Principio de exterioridad

Una peculiaridad del sistema de competencias articulado por la Constitución belga es que las entidades federadas, en virtud de la atribución exclusiva de competencias, pueden ejercer no sólo funciones en el orden interno sobre cada materia, sino también en el orden externo.

Ello significa que las Comunidades y Regiones participan en la cooperación internacional e incluso pueden firmar tratados. Esta facultad deriva del tenor literal del artículo 167.1 de la Constitución:

«El Rey dirige las relaciones internacionales, sin perjuicio de la competencia de las Comunidades y de las Regiones para acordar la cooperación internacional, incluida la firma de tratados, para aquellas materias que les han sido atribuidas por la Constitución o en virtud de ésta.»

En este sentido, ha señalado Senelle que las relaciones internacionales son, a menudo, un problema delicado cuando se trata de un Estado federal. Es preciso, en efecto, encontrar el justo medio entre la cohesión de la política exterior de la entidad federal, de una parte, y de los derecho legítimos de las entidades federadas de otra parte. Nosotros —dice— hemos adoptado un sistema en Bélgica que corresponde a esta doble exigencia. Es el Rey —de hecho, el Gobierno federal— el que conduce las negociaciones internacionales y ello en virtud de la Constitución. Pero cuando hemos puesto en pie nuestro sistema federal, ha sido preciso tener en cuenta las competencias exclusivas de las Comunidades y de las Regiones. Las Comunidades y las Regiones tienen actualmente el derecho en Bélgica de firmar tratados con otro Estado, pero únicamente para las materias para las cuales son competentes. Lo importante, afirma Senelle, es asegurar que la cohesión en materia de política exterior esté asegurada. Los tratados relativos exclusivamente a competencias comunitarias y regionales son concluidos por el Gobierno de las Comunidades o de la Regiones afectadas y aprobados por el Parlamento de la Comunidad o de la Región competente. El Gobierno de las Comunidades o de las Regiones interesadas debe inmediatamente informar al Consejo de Ministros federal del principio de las negociaciones. Por tanto, ninguna Comunidad o Región inicia negociaciones sin avisar al Consejo de Ministro federal. En el plazo de treinta días, el Consejo de Ministros federal puede comunicar sus objeciones al tratado en cuestión, lo que supone la suspensión de las negociaciones. El asunto es entonces sometido a la Conferencia Interministerial de Política Extranjera que agrupa los Ministros competentes del Gobierno federal de las Comunidades y Regiones. Esta Comisión pretende buscar el

¹³ Delpérée, *op. cit.*

consenso general; si no se alcanza, el Gobierno federal puede suspender las negociaciones en cuatro supuestos:

- a) Bélgica no reconoce al país en cuestión.
- b) Bélgica no mantiene relaciones diplomáticas con ese país.
- c) Se deriva de una decisión o de un acto de ese Estado que perturbe seriamente las relaciones con Bélgica.
- d) El tratado en cuestión es incompatible con las obligaciones internacionales o supranacionales de Bélgica.

Senelle concluye que el sistema funciona muy bien y que no han surgido conflictos sobre el particular. Por otro lado, destaca que en este capítulo concreto la Corona contribuye a garantizar un resultado razonable de los procedimientos descritos¹⁴.

Por último, la Constitución establece en el artículo 167.3 que los Gobiernos de las Comunidades y Regiones concluyen, cada uno en su ámbito de competencia, los tratados sobre materias que son competencia de su Parlamento. Estos tratados no surtirán efecto hasta que hayan recibido la conformidad del Consejo.

Normas específicas regularán la conclusión de tratados mixtos, que son aquellos acuerdos que no versan exclusivamente sobre materias atribuidas a las Comunidades o a las Regiones por la Constitución.

5.4. Principio de proporcionalidad

Señala Delpérée que en el ejercicio de sus competencias, el Estado federal, las Comunidades y las Regiones están sujetas al respeto de la regla de la proporcionalidad, según la cual un legislador, aun siendo competente, deberá procurar no hacer imposible o exageradamente difícil por otro legislador el ejercicio de su competencia.

Por la fuerza de las cosas, dice este autor, se pueden producir interferencias entre las intervenciones del Estado, de las Comunidades y de las Regiones. El principio de proporcionalidad sirve para atenuar algunas consecuencias perjudiciales.

En este sentido, cita la sentencia del Tribunal de Arbitraje núm. 15/96, de 15 de mayo de 1996, que proporciona un ejemplo claro de la aplicación de este principio:

«El Estado federal proclama la libertad de comercio y de industria. Por su parte, la Región puede limitar, en el sector económico o en otros sectores, la libertad de acción de las personas o de las empresas implicadas. Asegura, por ejemplo, la protección del medio ambiente, que comprende la lucha contra el ruido. ¿Puede limitar las obras? Según el Tribunal de Arbitraje, los empresarios de ese sector no pueden ser colocados ante la alternativa de renunciar a la eje-

¹⁴ Senelle, *op. cit.*

cución de los trabajos o de incurrir en sanciones penales. Una reglamentación regional de este tipo afecta a la libertad de comercio y de industria de forma desproporcionada en relación al objetivo perseguido»¹⁵.

5.5. Principio de subsidiariedad

Señala Delpérée que el principio de subsidiariedad no debe concebirse en el sentido que ha fructificado en el Ordenamiento jurídico europeo, es decir, el ejercicio de las competencias por las entidades inferiores, en tanto en cuanto no sea necesario que sean atribuidas a las superiores.

La idea de subsidiariedad deriva del artículo 169 de la Constitución y del artículo 16 de la Ley especial de Reformas Institucionales. Las autoridades federales pueden sustituir temporalmente a los órganos federados a fin de garantizar el respeto a las obligaciones internacionales.

Tal como señala M. Struys, el ejercicio del poder de sustitución está sometido a unas condiciones estrictas:

1. Es necesario que Bélgica haya sido condenada por una jurisdicción internacional o supranacional —y podemos pensar que el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas estará llamado a intervenir en primera línea—.
2. Es necesario que la colectividad federada haya sido requerida.
3. Es necesario que la colectividad interesada haya sido asociada por el Estado federal a la totalidad del procedimiento de solución del conflicto, incluso delante del juez internacional o supranacional¹⁶.

5.6. Competencias implícitas

Pese a la definición de unos criterios concisos para la distribución de competencias, como son el de atribución y el de exclusividad, en cualquier procedimiento de distribución de poderes se plantea el problema de las competencias fronterizas y el del ejercicio de las mismas cuando afecta a otros ámbitos.

En este sentido, el artículo 10 de la Ley de Reformas Institucionales, de 8 de agosto de 1980, estableció que los decretos pueden incluir disposiciones de derecho relativas a materias sobre las que los consejos no son competentes, en la medida en la que estas disposiciones son necesarias para el ejercicio de su competencia. Se trata de las llamadas competencias implícitas, que permiten abordar aspectos no estrictamente atribuidos.

¹⁵ Delpérée, *op. cit.*

¹⁶ M. Struys, «La mise en œuvre des obligations découlant du droit européen», en Delpérée, F. (dir.), *La Belgique fédérale*, Bruylant, Bruselas, 1994.

Como ha señalado Delpérée, el artículo 10 de la Ley Especial de Reformas Institucionales puede ser objeto de dos interpretaciones cuyos postulados y consecuencias pueden aparecer como contradictorios.

En sentido literal, la disposición parece autorizar inadmisibles desbordamientos de competencias. Reduce a la nada la labor de verificación —*a priori* o *a posteriori*— de la constitucionalidad de los decretos y las ordenanzas. Parece autorizar a las colectividades federadas para actuar en un ámbito indeterminado que, por hipótesis, escapa del campo normal y limitado de sus atribuciones.

Una segunda interpretación más respetuosa, si no con el propio texto de la ley, al menos con el espíritu que ha presidido el reparto de las responsabilidades entre las diversas entidades políticas, reclama otro principio. Nunca corresponde a una colectividad federada salir del campo de sus atribuciones. Por el contrario, le corresponde utilizar plenamente las atribuciones que le son propias y, para atender un objetivo político determinado, establecer las normas a ese efecto ¹⁷.

En el mismo sentido, Bombois ha señalado que la disposición debe ser correctamente entendida. No pretende minar la estructura exclusiva del reparto de competencias, permite únicamente delimitar, en el límite de lo necesario y con el propósito de asegurar una plena eficacia en el ejercicio de la competencia federada, la materia de competencia *a priori* del Estado federal o de otro componente ¹⁸.

Como reflejan ambos autores citados, el Tribunal de Arbitraje y el Consejo de Estado han asumido una interpretación restrictiva, con una doble condición, que la materia se preste a una reglamentación o una aplicación diferenciada y que la incidencia sobre la materia reservada se limite a ser marginal.

La materia que corresponde al legislador federal —ya sea a título de materias reservadas, ya sea a título de competencias residuales— debe prestarse a una reglamentación o a una aplicación diferenciada según las Comunidades o las Regiones.

Por otro lado, la incidencia sobre la materia reservada o sobre la materia de competencia residual atribuida a una colectividad federada sólo puede ser marginal. Cabe acogerse al criterio de las competencias implícitas, siempre que no se ataque de manera sustancial a competencias reconocidas en favor de otros entes.

5.7. Competencias accesorias

En este caso se reconocen facultades ligadas a la competencia atribuida. Así, cuando se reconoce una competencia normativa, se ha entendido que la

¹⁷ Delpérée, *op. cit.*

¹⁸ Thomas Bombois, «La Quinta Riforma dello Stato Belga», en *Sussidiarietà e decentramento. Approfondimenti sulle esperienze europee e sulle politiche regionali in Italia*, Lorenza Violini, Guerini Associati, Milano, 2007.

fijación de los medios necesarios para costearla se atribuye también a la misma entidad.

En este sentido, el Tribunal de Arbitraje ha entendido que la fijación de los medios financieros de una política cultural está necesariamente ligada al acto de regular las materias culturales. En la misma línea, la competencia atribuida a las Regiones en materias de obras públicas y transporte conlleva la facultad de crear servicios descentralizados, establecimientos y empresas o tomar participaciones en el capital.

5.8. Competencias instrumentales

Son aquellas que sirven de medio para el ejercicio de una competencia normal o accesoria atribuida a la entidad en cuestión. Se trata de los medios de acción para llevar a cabo cada política.

5.9. Competencias paralelas

Como señala Delpérée, el Tribunal de Arbitraje acepta el ejercicio de competencias paralelas. Admite que la colectividad federal y todas o parte de las colectividades federadas actúen, cada una por su parte y sin interferencia grave en un mismo campo. Así, en su Sentencia de 25 de febrero de 1986, precisa que las Regiones son competentes en la iniciativa industrial pública financiada por medios regionales, por mediación de instituciones regionales y en aras a promover el desarrollo económico regional, mientras que las autoridades (federales) son competentes para la iniciativa industrial pública financiada por medios (federados), ejercida por instituciones (federales) y dirigida a promover el desarrollo de la economía (federal) (Tribunal de Arbitraje, num. 11/86, de 25 de febrero de 1986).

El estudio de los criterios de reparto de competencias que hemos abordado, resultaría incompleto si no nos ocupamos del principio angular que debe regir la colaboración del Estado federal con las entidades federadas. Se trata del principio de lealtad federal, del que nos ocuparemos en el apartado siguiente.

VI. EL PRINCIPIO DE LEALTAD FEDERAL

La Constitución belga se ha inspirado en la Ley fundamental de Bonn, a la hora de definir una clave de arco sobre la que construir el reparto de poder territorial. Nos referimos a la Bundestreue o lealtad federal.

En efecto, el artículo 143 de la Constitución establece:

1. En el ejercicio de sus competencias respectivas, el Estado federal, las Comunidades, las Regiones y la comisión comunitaria común actúan

con respeto a la lealtad federal, con el fin de evitar los conflictos de intereses.

2. El Senado se pronuncia, por vía de decisión motivada, sobre los conflictos de intereses entre las asambleas que legislan por vía de ley, de decreto o de regla derivada del artículo 134, en las condiciones y siguiendo las modalidades que una ley adoptada por la mayoría prevista en el artículo 4, último párrafo, determina.
3. Una ley adoptada por la mayoría prevista en el artículo 4, último párrafo, organiza el procedimiento tendente a prevenir y a regular los conflictos de intereses entre el Gobierno federal, los Gobiernos de Comunidad y de Región y el colegio reunido de la comisión comunitaria común.

El concepto de lealtad federal, que como hemos apuntado nació en Alemania de un movimiento de federación centrípeta, es fácil de trasladar a un Estado federal que proviene de la reestructuración de un Estado unitario. Descansa sobre el respeto que las colectividades deben al Estado, cuya mutación estructural ha permitido su nacimiento. Este Estado tiene derecho a exigir que estas colectividades no pongan en tela de juicio ni su existencia ni su participación en la planificación estatal. La forma federal del Estado confina dentro del orden interno a las colectividades federadas y les prohíbe la secesión.

El principio de lealtad federal (seguimos a Lejeune) conlleva asimismo, tanto por parte de la colectividad general como de las colectividades particulares, la obligación de observar en el seno de este Estado un comportamiento federalista¹⁹.

En el plano orgánico, la colaboración entre las distintas entidades que configuran el Estado se articula en el Comité de Concertación. Éste se integra por seis ministros federales, incluido el primer ministro, y otros seis ministros en representación de los Gobiernos regionales o comunitarios.

El Comité respeta la paridad lingüística entre francófonos y flamencos y su propósito es alcanzar el consenso.

El Comité ha establecido comisiones especializadas, como la de política exterior, a la que ya nos hemos referido y que garantiza la coordinación entre el Estado, Comunidades y Regiones en el desarrollo de su política exterior, así como sirve de cauce para que el Gobierno federal informe a los federados sobre su política exterior.

Como ha señalado Lejeune, la forma más generalizada de cooperación entre el Estado y sus colectividades constitutivas es la convención del derecho público, llamada «acuerdo de cooperación». Estos acuerdos «se negocian y concluyen por la autoridad competente», es decir, por los ministros federales y los miembros de los Gobiernos federados. Los acuerdos que tratan sobre materias reguladas mediante ley o decreto, así como las que podrían obligar al Estado, a la Comunidad o a la Región, o vincular a los belgas individual-

¹⁹ Y. Lejeune, *op. cit.*

mente, no tienen eficacia hasta que no reciben el asentimiento por ley o por decreto²⁰.

VII. LA CORTE DE ARBITRAJE

Al margen de las buenas intenciones que se derivan de la proclamación del principio de lealtad federal, lo cierto es que en un Estado federal, como en toda organización humana, surgirán los conflictos y el sistema debe tener previsto un procedimiento de resolución.

Como ha señalado Delpérée, una de las particularidades del federalismo belga es que el aparato judicial ha subsistido como un poder único, tras la articulación del Estado federal. No existe una jurisdicción federal para los asuntos de Derecho federal y una jurisdicción federada para las cuestiones de Derecho federal. Un mismo juez, que se sitúa sobre el territorio belga, aplica a la vez la ley federal, los decretos comunitarios, los decretos regionales, las ordenanzas de Bruselas y los reglamentos dictados para la ejecución de esas normas, incluso cabe señalar que aplica también el Derecho europeo y los Derechos extranjeros cuando son aplicables²¹.

Sentado lo anterior, lo relevante para nuestro estudio es cómo se articula el control sobre el reparto de competencias entre los diferentes entes del Estado federal. La distribución se efectúa entre dos órganos jurisdiccionales, según el rango de la norma a examinar.

Si el reparto de competencias es vulnerado por un acto o disposición administrativa, se aplican los criterios habituales de control propios de la jurisdicción ordinaria. Es decir, la inaplicación por los tribunales y el recurso de nulidad ante el Consejo de Estado. La sección de legislación de este órgano ejerce asimismo un control preventivo de constitucionalidad de las leyes, de los decretos, ordenanzas y reglamentos.

No obstante, el órgano por excelencia que tutela el reparto de competencias en el Estado federal belga es la Corte de Arbitraje.

La creación de la Corte de Arbitraje tuvo lugar con ocasión de la reforma constitucional de 1980. El propósito que inspiró su creación era controlar el respeto al reparto constitucional de competencias entre el Estado, las Comunidades y las Regiones.

El artículo 142 vigente de la Constitución belga establece que hay, para toda Bélgica, una Corte de Arbitraje, cuya composición, competencia y funcionamiento están establecidos por la ley.

La Corte de Arbitraje fue regulada por la Ley de 28 de junio de 1983, de Organización, Competencia y Funcionamiento, que ha sido derogada por la Ley Especial de 6 de enero de 1989 sobre la Corte de Arbitraje.

²⁰ Y. Lejeune, *op. cit.*

²¹ Francis Delpérée, *Gouverner la Belgique, Clivages et compromis dans une société complexe*, Directores Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, Paul Magnette, Politique d'aujourd'hui, 1999.

El Tribunal es competente en:

- Los conflictos contemplados en el artículo 141 de la Constitución, es decir, los conflictos de competencia entre la ley, el decreto y la ordenanza, así como entre los decretos entre sí y entre las ordenanzas entre sí a causa de la violación de las normas establecidas por la Constitución o en virtud de ésta para determinar las competencias respectivas del Estado, las Comunidades y las Regiones.
- La violación mediante ley, decreto u ordenanza de los artículos 10, 11 y 24 de la Constitución, es decir, las disposiciones constitucionales por las que se consagra el principio de igualdad, el principio de no discriminación y el principio de libertad de enseñanza.

La Ley de 9 de marzo de 2003 ha extendido esta última competencia a la totalidad del título segundo (arts. 8 a 32 de la Constitución), así como a los artículos 170, 172 y 191 de la Carta Magna. Ello ha permitido sostener que la Corte de Arbitraje además de su función angular en el reparto de competencias, se orienta hacia su configuración como un tribunal constitucional.

La ley establece dos procedimientos de recurso: el recurso de anulación y la cuestión prejudicial.

El recurso de anulación puede ser interpuesto por el Consejo de Ministros, por los Gobiernos de las Comunidades y Regiones, por los presidentes de todas las Asambleas Legislativas a petición de dos terceras partes de sus miembros (Cámaras federales, Parlamentos comunitarios y regionales) y por toda persona física o jurídica, tanto de Derecho privado, como de Derecho público, de nacionalidad belga o extranjera.

Las personas físicas y jurídicas deben justificar que ostentan un interés en el asunto. Es decir, deben demostrar, en su demanda a la Corte, que son susceptibles de estar afectadas personalmente, directamente y desfavorablemente por la norma atacada.

Con carácter general, los recursos deben ser presentados en el plazo de seis meses desde la publicación de la norma atacada en el diario oficial (*Moniteur Belgue*).

El recurso no tiene efectos suspensivos, si bien, en casos excepcionales, la corte puede acordar la suspensión de la norma atacada para evitar los perjuicios que causaría.

El segundo procedimiento es la cuestión prejudicial, que deben interponer los órganos jurisdiccionales cuando deben aplicar leyes, decretos u ordenanzas que afectan a las normas de reparto de competencia entre el Estado, las Comunidades y las Regiones o a los demás artículos de la Constitución antes enunciados y que suscita interrogantes sobre su conformidad con las citadas normas.

Los efectos de las Sentencias de la Corte de Arbitraje son distintos si se pronuncian en un recurso de anulación o en una cuestión prejudicial. Si la Sentencia estima un recurso de anulación, las disposiciones atacadas se anulan total o parcialmente. Si lo que se estima es una cuestión prejudicial, sus efectos se extienden únicamente al litigio en el que se ha planteado la misma.

VIII. LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA FEDERAL BELGA

Una vez estudiados los aspectos fundamentales del sistema federal belga, podemos intentar definir algunas notas esenciales que diferencian el sistema federal belga de los demás regímenes federales.

8.1. Federalismo de disociación

En los sistemas federales clásicos, lo normal es que un conjunto de entes con personalidad propia se integren para construir el Estado federal. Como han señalado Pas y Van Nieuwenhove, una característica destacada del federalismo belga es que se creó a partir de un Estado centralizado, y no a partir de diversos Estados independientes que decidieron unirse de forma gradual en una estructura federal centrípeta. Esto explica el origen de diversos rasgos típicos del federalismo belga, como, por ejemplo, por qué la autoridad federal dispone de competencias residuales (al menos hasta que entre en vigor el nuevo art. 35 de la Constitución), y por qué las Comunidades y Regiones no disponen de un sistema judicial propio²².

Rojo Salgado se pregunta cómo es posible explicar el «demembrement de l'Etat» en un país situado paradójicamente en el punto de convergencia de una Europa que se construye e integra. Este autor apunta como respuesta a esta pregunta que la sociedad belga no es homogénea, y en ella existen grandes cleavages tanto en el orden cultural como económico, político y social.

En este trabajo ya hemos tratado la diversidad cultural que se deriva de las dos Comunidades lingüísticas principales del Estado belga y el antagonismo económico que diferencia a una y otra. A esas dos circunstancias habría que añadir la existencia de las llamadas familias espirituales (liberal, socialista, socialcristiana, católica y protestante), que contribuyen a profundizar todavía más la división en la sociedad belga. Y por si ello no fuera poco —añade Rojo Salgado—, se produce la escisión de los partidos políticos de ámbito nacional, que se convierten en formaciones de ámbito exclusivamente comunitario o regional; de esta manera, donde antes había un solo partido socialista, un solo partido liberal, socialcristiano, ecologista, etc., ahora hay uno por cada Comunidad. Y a todo ello hay que añadir la existencia de una pequeña Comunidad de habla alemana —situada en el sureste del país— y el carácter particular de la capital, mayoritariamente poblada por francófonos, pero rodeada por todas partes por la Región de lengua neerlandesa²³.

²² Wouter Pas y Jeroen Van Nieuwenhove, *La Estructura Asimétrica del Federalismo Belga. Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El Debate sobre la Acomodación de la Diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Dirigido por Enric Fossas y Ferrán Requejo, Trotta, 1999.

²³ Argimiro Rojo Salgado, *op. cit.*

8.2. Federalismo asimétrico

Señalan Pas y Van Nieuwenhove que en diversos Estados federales, la estructura federal muestra algunas incoherencias debido a que las estructuras con las competencias difieren entre las distintas entidades. A menudo, dichas incoherencias reflejan diferencias históricas, políticas, económicas, culturales, sociológicas y geográficas entre los distintos grupos poblacionales implicados.

En el sistema belga podemos identificar una serie de incoherencias de este tipo, las cuales pueden considerarse como rasgos asimétricos de federalismo belga²⁴.

Intentaremos identificar los aspectos más destacados que permiten concluir el carácter asimétrico del Estado federal belga. En primer lugar, nos encontramos con lo que se ha llamado el federalismo de «doble capa». Es decir, se han definido dos tipos de entidades federadas como son las Comunidades y las Regiones. Cada una de ellas con competencias distintas y ámbitos diferentes.

En segundo lugar, hemos comprobado cómo las entidades federadas han evolucionado de modo distinto. En el norte, la Comunidad Flamenca ha absorbido a la Región flamenca, mientras que en el sur, la Comunidad Francesa se ha diluido al transferir sus competencias a la Región valona y a la Comisión de la Comunidad Francesa en Bruselas.

También tuvimos ocasión de comprobar cómo en la Región de Bruselas mientras la comisión comunitaria francesa tenía competencia legislativa plena, la comisión comunitaria flamenca sólo la tenía administrativa.

Por último, los rasgos distintivos se acentúan si tenemos en cuenta el reconocimiento de la llamada «autonomía constitutiva» de las Comunidades y Regiones. El Parlamento flamenco, el de la Comunidad Francesa y el de la Región valona pueden determinar el número de sus miembros, la modificación de los distritos electorales, el funcionamiento del Gobierno y la relación entre éste y el Parlamento y el número de miembros del Gobierno.

En conclusión, el federalismo de disociación belga no ha pretendido establecer un modelo armónico y geométrico, sino, por el contrario, reconocer las diferencias, o lo que es lo mismo, unir en la diversidad, dado que la unión derivada de la identidad parecía imposible.

8.3. Federalismo bipolar

El examen de las instituciones belgas que se ha realizado hasta ahora sería claramente insuficiente si no abordamos una cuestión angular. El federalismo belga está marcado por la confrontación entre dos Comunidades predominantes, la flamenca y la valona. Esta idea se transmite a todos los órganos fede-

²⁴ Wouter Pas y Jeroen Van Nieuwenhove, *op. cit.*

rales y por encima de las normas escritas subyace la idea del necesario acuerdo entre ambos grupos.

Como ha señalado Peeters, la transformación del Estado belga en un Estado pluricéntrico no se limitó a transferir progresivamente poderes y responsabilidades nacionales a las Regiones externas y a las instituciones comunitarias. Esta transformación vino también acompañada por el desarrollo de la toma de decisiones en el nivel nacional sobre una base paritaria. Lo extraño fue que el pueblo flamenco tuvo que reclamar su autonomía con el fin de poder llegar a su propia mayoría, mientras que el equilibrio de la arena política belga sólo puede mantenerse neutralizando la preponderancia flamenca²⁵.

En otras palabras, si en un principio la clase dominante procedía de la Comunidad Francesa, el progresivo mayor peso político de la Comunidad Flamenca y su evolución demográfica determinaron que fuera la Comunidad Francesa la que instara una participación paritaria en el Gobierno nacional.

El carácter bipolar del Estado puede apreciarse en varios aspectos.

En primer lugar, la división en grupos lingüísticos está presente en cada una de las Cámaras. El artículo 43 de la Constitución sienta que para los casos establecidos en la Constitución, los miembros elegidos de cada Cámara se reparten en un grupo lingüístico francés y en un grupo lingüístico neerlandés, de la manera fijada por la ley.

En segundo lugar, la Constitución exige con frecuencia, para el caso de leyes trascendentes, una mayoría especial. En cada una de las Cámaras debe estar reunida la mayor parte de cada grupo lingüístico y además el total de los votos positivos emitidos en los dos grupos debe ser de dos tercios de los votos emitidos.

Otro procedimiento importante, en el que se percibe la bipolaridad del Estado federal belga, es en el llamado «timbre de alarma». Se encuentra previsto en el artículo 54 de la Constitución.

Según este precepto, salvo para los presupuestos así como para las leyes que requieren una mayoría especial, una moción motivada, firmada por al menos tres cuartas partes de los miembros de uno de los grupos lingüísticos que sea presentada después de la presentación del proyecto y antes del voto final en sesión pública, puede declarar que las disposiciones de un proyecto o de una proposición de ley que designe pueden atentar gravemente a las relaciones entre las Comunidades.

En este caso, el procedimiento parlamentario se suspende y la moción es sometida al Consejo de Ministros, que, en el plazo de treinta días, emitirá un informe motivado sobre la moción e invitará a la Cámara a pronunciarse sobre el mismo, o sobre el proyecto o proposición eventualmente enmendado.

Este procedimiento no puede ser aplicado más que una sola vez por los miembros de un grupo lingüístico en la tramitación de un mismo proyecto o de una misma proposición de ley.

²⁵ Patrick Peeters, *op. cit.*

La función que se encomienda al Gobierno no debe conducirnos a una conclusión errónea. No es que se le encomiende al Gobierno una función arbitral en cuanto tal, sino que esa función arbitral deriva de su composición, asimismo, paritaria. Esto es, si una iniciativa parlamentaria puede afectar a la coexistencia de los dos grupos, se eleva al Gobierno, cuya composición es equilibrada y que puede limar las diferencias en un ámbito más reducido y, por tanto, más dado a la negociación.

No en vano, el artículo 99 de la Constitución establece que el Gobierno se integra por quince miembros, como máximo y que, exceptuando al primer ministro, se integrará por el mismo número de ministros de expresión francesa que de expresión neerlandesa.

No obstante, la bipolarización de los órganos federales no ha servido para evitar un proceso, cada día más intenso, de desconcentración del poder en favor de las Comunidades y Regiones.

En la actualidad, la reforma del Estado belga significa en lo esencia extraer todo el poder y los recursos financieros posibles de las entidades nacionales que adoptan las decisiones sobre una base paritaria. El ejercicio de los poderes nacionales se ve reducido a la búsqueda continua de un compromiso de las Comunidades, a la búsqueda del mayor denominador común de los intereses particulares de las dos Comunidades principales. Como señala Peeters, la cuestión es si las reformas institucionales que se han llevado a cabo hasta ahora no tienen como resultado la transformación, progresiva e inadvertida, de la Constitución belga en una disposición de derecho contractual con las Comunidades. Hasta el extremo de que determinados autores aprecian que el Estado belga funciona más como un organismo confederal que como un propio Estado federal.

IX. CONCLUSIÓN

Hemos estudiado los aspectos más importantes del federalismo belga. Se trata de un modelo de disociación, diseñado a impulsos políticos intermitentes, sin consulta popular directa y fruto del pacto ocasional entre las distintas fuerzas políticas.

La presencia de dos Comunidades claramente diferenciadas introduce una tensión añadida al sistema y lo hace especialmente complejo.

Para el observador extranjero, es difícil comprender el federalismo belga porque se aleja de un diseño cartesiano para afrontar las especialidades con mayor o menor éxito.

Quizás la conclusión más inmediata de este proceso es que se encuentra inacabado y que, al menos en el momento presente, las fuerzas centrífugas dominan claramente a las fuerzas centrípetas.

X. BIBLIOGRAFÍA

- SNELLE, Robert, «L'expérience Belge en Matière de Fédéralisme – Quelles Sont les Leçons à Retenir?», en *La Constitución Española en el Contexto Institucional Europeo*, Francisco Fernández Segado, Madrid, 2003.
- PONS PAREDA, Eva, «El Federalismo Belga», en *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos Modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Director Miguel Ángel Aparicio, CEDECS Editorial, Barcelona, 1999.
- DELPÉRÉE, Francis, «La Décentralisation à la Belge et à la Française. Voisines ou Cousines?», en *La constitution et le valeurs*, Mélanges en l'honneur de Dimitri Georges Lauhoff, Dalloz, 2005.
- PEETERES, Patrick, «Federalismo: una Perspectiva Comprada. Bélgica se transforma de Estado Unitario a Estado Federal», en *Asimetría federal y Estado Plurinacional. El Debate sobre la Acomodación de la Diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Enric Fossas y Ferrán Requejo, Editorial Trotta, Madrid, 1999.
- LEJEUNE, Yves, «Federalismo en Bélgica», en *Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El Debate sobre la Acomodación de la Diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Enric Fossas y Ferrán Requejo, Editorial Trotta, Madrid 1999.
- ROJO SALDO, Argimiro, «La Experiencia del Estado Regional en Europa: un Referente para el caso Español», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 127, enero-marzo de 2005.
- DELPÉRÉE, Francis, «El Reparto de Responsabilidades», en *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos Modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Director Miguel Ángel Aparicio, CEDECS Editorial, Barcelona, 1999.
- STRUYS, M., «La mise en œuvre des obligations découlant du droit européen», en Delpérée, F. (dir.), *La Belgique fédérale*, Bruylant, Bruselas, 1994.
- BOMBOIS, Thomas, «La Quinta Riforma dello Stato Belga», en *Sussidiarietà e decentramento. Approfondimenti sulle esperienze europee e sulle politiche regionali in Italia*, Lorenza violini, guerinie Associati, Milano, 2003.
- DELPÉRÉE, Francis, *Gouverner la Belgique, Clivages et compromis dans une société complexe*, Directores Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, Paul Magnette. Politique d'aujourd'hui, 1999.
- PAS, Wouter, y VAN NIEUWENHOVE, Jeroen, *La Estructura Asimétrica del Federalismo Belga. Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El Debate sobre la Acomodación de la Diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Dirigido por Enric Fossas y Ferrán Requejo, Trotta, 1999.
- RITA SCIUMBATA, Leticia, *Un Modello di Stato Federale: il Belgio*, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie «Massimo Severo Giannini».
- VANDERNOOT, Pierre, «L'empli des langues dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69 (II), 2004.
- TOMÀS FORNÉS, Mariona, *Bélgica. Los efectos del proceso de federalización sobre el Gobierno local*, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Barcelona, Diputación de Barcelona, 2003.