

# EL REPARTO DE LAS COMPETENCIAS FINANCIERAS EN BELGICA

Por ROMAN ORTIZ GUTIERREZ

*Sumario:* Planteamiento.—Breve idea de la imposición estatal.—Ingresos de las comunas y provincias belgas.—El poder tributario de las comunas y provincias.—Sus límites: Generales. Legales. Administrativos y de procedimiento.—Aglomeraciones y federaciones de comunas.—Polders y Wateringues.—La regionalización: sus diferentes esferas.—La financiación de la política regional.—Perspectivas para un futuro inmediato.

## Planteamiento

A la vista de la estructuración general del Seminario y de la distribución de las diferentes ponencias, entiendo que en ésta debo ocuparme esencialmente del aspecto de los ingresos públicos, sin perjuicio de las alusiones a los temas de presupuestos y gastos que sean oportunos para la mejor comprensión del problema

En Bélgica la inmensa mayoría de los tributos se recaudan por el Estado, que goza, naturalmente, de un poder tributario originario, que la Constitución atribuye al Legislativo. Los ingresos tributarios atribuidos directamente a los entes locales son por el contrario muy reducidos.

Por otro lado, en Bélgica el sistema tributario local no se extiende a todos los entes territoriales inferiores que existen en el país, puesto que si bien existe un poder tributario en favor de las provincias y las comunas (y sus aglomeraciones y federaciones), no existe en cambio en favor de las regiones; por otra parte, existen unas instituciones muy específicas, los polders y los wateringues, que también gozan de un cierto poder tributario. Además, como es natural, no son los ingresos de naturaleza tributaria los únicos medios con que cuentan los entes locales para financiar el conjunto de actividades que les son propias.

Por ello, vamos a aludir a lo largo de esta ponencia al conjunto de ingresos con que cuentan cada una de las instituciones apuntadas para financiar sus actividades (sin perjuicio de insistir especialmente en los de carácter tributario, cuando existen) y de contemplar con cierto detenimiento la problemática regional, dada la trascendencia que tiene en Bélgica.

### Breve idea de la imposición estatal

La esencia de la estructura de la imposición estatal belga actual deriva, por lo que a la imposición directa se refiere, de la reforma introducida por una ley de 20 de noviembre de 1962. El sistema anterior se consagró, después de la primera guerra mundial, por una ley de 29 de octubre de 1919 que, siguiendo el modelo francés, instauró un sistema dualista de imposición sobre la renta, combinando el método celular y el sintético. En efecto, la ley de 1919 creó tres impuestos celulares sobre la renta según su origen (el inmobiliario, el mobiliario y el profesional) y un impuesto complementario sobre la renta global, de tipo progresivo y que gravaba el conjunto de la renta sometida a cualquiera de los tres impuestos celulares.

La ley de 20 de noviembre de 1962 creó un impuesto «único» sobre la renta global que reemplaza a los anteriores. Impuesto único que, no obstante, recibirá distinto nombre y tratamiento según quien sea el contribuyente: impuesto de personas físicas, impuesto de sociedades, impuesto de personas morales e impuesto de no residentes.

El primero grava a las personas físicas residentes en Bélgica por el conjunto de sus rentas, cualquiera que sea su naturaleza y origen.

El Impuesto de sociedades grava a las personas jurídicas residentes en el Reino que se dedican a una actividad lucrativa, ya sean sociedades de capitales o de personas; si bien éstas últimas pueden optar, cumplidas las condiciones legales, por el impuesto de personas físicas a cargo de sus asociados.

El impuesto de personas morales (o asociaciones sin fin lucrativo) grava a las personas jurídicas residentes en Bélgica que no se dedican a actividades lucrativas.

Por último, el impuesto de no residentes afecta a la renta obtenida en Bélgica por personas físicas o jurídicas, no residentes.

Ahora bien, a pesar de que la ley de 1962 creó un impuesto único sobre la renta global, el antiguo sistema de los impuestos celulares continúa subsistiendo en cierta manera a través de la creación de los llamados «precomptes», que vienen a ser una especie de entregas a cuenta del impuesto único en la medida que afectan a rentas que tienen un origen mobiliario, inmobiliario o profesional, de manera que, por el juego de los precomptes, la globalización de la renta total del contribuyente no se realiza sino al final del ejercicio.

No existe en Bélgica un impuesto anual que grave el capital o patrimonio, que se grava solo con motivo de su transmisión, bien mortis causa, por el impuesto de sucesiones, o bien ínter vivos, por medio de impuestos indirectos sobre la circulación de bienes (derechos de registro, derechos de hipoteca y derechos de escribanía—*greffe*—).

El resto de la imposición indirecta está esencialmente constituido por la imposición sobre el consumo. Al lado de un impuesto general sobre ventas (TVA), adaptado a las directrices comunitarias, coexisten una serie de impuestos especiales:

- Derechos *d'accise* o impuestos de consumo.
- Derechos de timbre (e impuestos asimilados).

- Asimilados e impuestos directos: Impuestos sobre circulación de vehículos automóviles, impuestos sobre juegos y apuestas e impuestos sobre aparatos automáticos de diversión. En realidad son impuestos indirectos, pero su liquidación y recaudación se confía a la Administración de Impuestos Directos y se rige, salvo especialidades, por las normas aplicables a la liquidación y recaudación de los impuestos sobre la renta.

Parte de la recaudación que proporcionan algunos de los citados impuestos se afecta a fines concretos: A los fondos de expansión económica, al Fondo de rutas (el Impuesto de circulación en su totalidad), a los fondos de las corporaciones locales, etc. Y lo ingresado por Aduanas, se entrega a la CEE, dado que los gravámenes aduaneros son actualmente uno de los recursos propios de las Comunidades Europeas.

### **Ingresos de las comunas y provincias belgas**

A) Una ley de 24 de diciembre de 1948, llamada «Ley Vermeulen», limitó el principio de autonomía de las comunas (y de las provincias) pasando al Estado ciertos ingresos percibidos hasta entonces por ellas (prohibiendo a las comunas establecer recargos sobre los impuestos estatales sobre la renta) y también ciertos gastos soportados antes obligatoriamente por las entidades locales (creando unos fondos de reparto, cuyo importe se distribuía entre ellas). El sistema de la ley del 48 representó el mínimo en la historia de la responsabilidad financiera de las comunas; pero pronto fracasó y el legislador se orientó otra vez hacia la ampliación de las competencias financieras comunales; por una parte, ampliando su poder tributario y, por otra, confiándoles una verdadera responsabilidad de gestión, volviendo así al espíritu de la Ley municipal de 1836. Concretamente, la llamada Ley única de 14 de febrero de 1961 autoriza de nuevo los recargos sobre impuestos estatales.

En la actualidad las comunas obtienen sus ingresos principalmente de los impuestos comunales (incluidos los recargos sobre impuestos estatales), por una parte, y de su participación en el llamado Fondo de Comunas, por otra. Estas dos fuentes de

ingresos representan aproximadamente el 60 por 100 de los ingresos de las comunas. Las comunas disponen de otras fuentes de ingresos: Las subvenciones que reciben del Estado para la enseñanza, los beneficios de sus empresas, las rentas de sus propiedades patrimoniales, diversas subvenciones de menor importancia, etc.

Aparte de los tributos, los «fondos de reparto» constituyen el principal ingreso de las comunas. Son fondos puestos por el Estado globalmente a la disposición de las comunas y repartidos entre estas últimas en función de diversos criterios predeterminados. De todos ellos, el Fondo de comunas es el más importante. Creado por una Ley de 16 de marzo de 1964, se compone de un fondo A, de un fondo B, de un fondo de compensación fiscal y de un fondo de ayuda. El Fondo de comunas corre a cargo del presupuesto del Ministerio del Interior y representa una participación en los ingresos por Impuestos directos del Estado. El fondo A representa el 37 por 100 de la dotación total, se destina a las ciudades de Bruselas, Amberes Gante y Lieja y se reparte entre ellas previa concertación. Los otros tres subfondos absorben el 63 por 100 restante de la dotación total. El 88 por 100 de ese resto va al fondo B que se reparte, en función de las necesidades de las comunas determinadas forfaitariamente según un cierto número de criterios contenidos en la ley de 1964. El 12 por 100 restante se atribuye en un 70 por 100 al fondo de compensación fiscal y en un 30 por 100 al fondo de ayuda, distribución que se modificó para 1976. El primero procura ingresos complementarios a las comunas cuya capacidad fiscal es proporcionalmente inferior a la media de las comunas de su categoría. El segundo se reparte entre las comunas que, a pesar de realizar un esfuerzo fiscal importante, no consiguen equilibrar sus ingresos y gastos ordinarios.

Existe también un Fondo especial, nutrido con un recargo sobre los impuestos de sociedades y de no residentes, a repartir por el Ministerio del Interior entre las comunas llamadas pobres que han hecho ya un esfuerzo fiscal importante (estableciendo un recargo mínimo sobre el *precompte immobilier* y el recargo del 5 o 6 por 100 sobre el impuesto de personas físicas,

según formen o no parte de la aglomeración de Bruselas). (Decreto de 15 de junio de 1978.)

Conviene precisar que el Fondo de comunas ha sido parcialmente regionalizado a partir de 1977. Entre los años 1977 y 1980, una parte de este fondo será todavía repartido según la cuota de las comunas de cada región en 1975, según los criterios expuestos, y la otra parte será sometida a la clave de reparto regional establecida en el artículo 5.º de la Ley de 1 de agosto de 1974 (que estudiaremos más adelante al tratar de la regionalización). Antes de que este Fondo sea repartido el 4 por 100 será sustraído a título de dotación a la villa de Bruselas. Otro tanto se hará con el Fondo especial en favor de ciertas comunas pobres, a que nos referíamos en el párrafo anterior, que será repartido a partir de 1978 siguiendo el mismo criterio que para el Fondo comunal. Por consiguiente, el criterio de reparto del Fondo comunal evolucionará como sigue:

AÑOS	PARTE DEL FONDO REPARTIDA ENTRE CADA REGION	
	Según la cuota 1975	Según el criterio de reparto regional
	Porcentajes	Porcentajes
1977 .....	50	50
1978 .....	37,5	62,5
1979 .....	25	75
1980 .....	12,5	87,5
1981 .....	0	100

Además de todos estos ingresos, que se consideran ordinarios, para financiar sus inversiones las comunas recurren a otros ingresos extraordinarios. Eventualmente las inversiones se financian con la ayuda del excedente de los ingresos ordinarios. Los principales ingresos extraordinarios son los empréstitos y las subvenciones del Estado.

B) Por lo que se refiere a las provincias, más de la mitad de sus ingresos provienen de sus impuestos y del Fondo de provincias. El resto está cubierto principalmente por las subvenciones del Estado para la enseñanza y los ingresos de sus empre-

sas (las *regiés*). El Fondo de provincias creado por una ley de 24 de diciembre de 1948 y reorganizado por otra de 1 de marzo de 1965, está alimentado, como el Fondo de comunas, por una participación en ciertos impuestos estatales y se reparte con arreglo a una serie de criterios minuciosamente detallados en la ley (población, superficie, longitud de carreteras provinciales, etc.).

También disfrutaban las provincias de una serie de ingresos extraordinarios. Cerca de dos tercios de las inversiones se financian con el empréstito. En efecto, las provincias, como las comunas, pueden recibir dinero a préstamo del Crédito Comunal belga e incluso pueden hacer emisiones públicas sobre el mercado de capitales. En lo que concierne al tercio restante, se financia principalmente con subvenciones recibidas del Estado.

Centrándonos ya en el tema de los tributos hay que hacer una primera advertencia: la confusa e incoherente terminología fiscal belga. El legislador emplea los términos *taxe*, *contribution*, *impot* y *droit*, casi sin distinción; así como en materia de impuestos directos del Estado, tasa, contribución e impuesto poseen exactamente el mismo significado, en materia de impuestos indirectos son tasa y derecho los términos utilizados. Limitándose a la materia de imposición local, los términos tasa e impuesto se utilizan indiferenciadamente.

Por otra parte, el legislador fiscal belga establece normas especiales para la regulación de las tasas, que llama *redevances*. Hay simple tasa cuando la suma reclamada por la comuna o por la provincia constituye el precio de una ventaja personal que el beneficiario obtiene de un servicio público al cual ha recurrido voluntariamente. En efecto, no son verdaderos impuestos dado que estos últimos están destinados a hacer frente a los gastos generales del presupuesto local en razón del interés general, mientras que las tasas se refieren a ventajas puramente personales (S. C. C. 30.11.11 y 16.2.51). La distinción es importante puesto que las tasas están sometidas a reglas distintas que los impuestos. Así, por ejemplo, los reglamentos-tasas no deben ser aprobados por el rey y ninguna multa se puede aplicar a título de sanción fiscal. El artículo 77, 5, de la ley comunal dice únicamente que están sometidas a la aprobación de la *Dépu-*

*tation* permanente (es el órgano ejecutivo de las provincias, encargado de la gestión corriente y compuesto de seis miembros elegidos por los consejeros provinciales entre ellos mismos) los reglamentos o tarifas relativos a la percepción del precio de alquiler de plazas en los mercados, ferias, mataderos y los estacionamientos sobre la vía pública así como los derechos de peso, medida y aforo. Esta enumeración de tasas debe considerarse simplemente a vía de ejemplo y nunca limitativa (S. C. C. 30.11.11).

Pero tampoco deben confundirse las tasas con lo que se denomina *taxe compensatoire*, *taxe de recouvrement*, *taxe d'indemnisation* y *taxe-remuneratoire*, nombres que a veces se dé impropriamente a las tasas. Todas estas *taxes* son figuras de gravamen que responden a la idea de lo que en España conocemos como contribuciones especiales, que encontramos bajo esas diversas denominaciones porque, aunque su rendimiento sirve para cubrir los gastos generales, dichos gastos parecen, sin embargo, de naturaleza a beneficiar más especialmente a ciertos contribuyentes (concretamente, a los propietarios de inmuebles lindantes con las vías públicas) y, por tanto, es a estos últimos a los que se reclama principalmente el importe del gasto comprometido. Así ocurre claramente con la mayor parte de las tasas comunales por servicios en vías públicas de apertura de nuevas calles (o caminos vecinales) o prolongación de las existentes, obras de explanación de las mismas, de pavimentado, acera, alcantarillado y vertedero. Una vez terminada la obra y conocido su coste, éste se reparte entre los propietarios afectados en proporción a la longitud de la fachada de su propiedad. Exigible en principio de una vez, si su coste es elevado puede repartirse en varios ejercicios. El tributo no puede ser superior al coste, pero sí inferior, sufragando el resto la comuna con otros ingresos. Como dice la Corte de Casación belga, hay que remarcar que la calificación en los reglamentos-tasas carece de importancia, pues es la naturaleza real del crédito de la Administración local lo que cuenta (Sentencia de 17 de diciembre de 1968).



## El poder tributario de las comunas y provincias

El artículo 31 de la Constitución belga, que proviene de la primera versión de 1831, dice que los intereses exclusivamente comunales o provinciales son regulados por los Consejos comunales o provinciales, según los principios establecidos por la Constitución.

En la misma línea, el artículo 108 de la Constitución, tras la revisión constitucional 67/71, dice que las instituciones provinciales y comunales estarán reguladas por la ley. La ley consagrará la aplicación de los principios siguientes: 1.º La elección directa de los miembros de los Consejos provinciales y comunales. 2.º La atribución a los Consejos provinciales o comunales de todo lo que es de interés provincial o comunal, sin perjuicio de la aprobación de sus actos, en los casos y siguiendo el procedimiento que la ley determine. 3.º La descentralización de atribuciones hacia las instituciones provinciales y comunales (apartado introducido en la tercera revisión constitucional)... 6.º La intervención de la autoridad tutelar o del poder legislativo, para impedir que los Consejos provinciales o comunales traspasen sus atribuciones y lesionen el interés general.

De los citados preceptos se deduce que la Constitución belga consagra el principio de la autonomía y democracia de las provincias y comunas y el nuevo apartado 3.º agrega expresamente el principio de la descentralización. Se confiere a los consejos respectivos el derecho de regular sus intereses propios con las limitaciones apuntadas en los apartados 2.º y 6.º del artículo 108 de la Constitución que la doctrina conoce bajo los nombres de tutela positiva y negativa respectivamente. La Corte de Casación interpretando el artículo 31 de la Constitución ha dicho en repetidas ocasiones que bajo reserva del control o tutela de la autoridad superior, tal y como está organizada por las leyes, los poderes públicos comunales o provinciales son autónomos e independientes y sus decisiones constituyen verdaderos actos de soberanía que deben ser respetados tanto por el Gobierno como por los particulares. Los Consejos comunales y provinciales representan, en efecto, el órgano supremo, el «poder legislativo», de

las comunas y provincias y se componen de consejeros elegidos directamente por la respectiva población (ap. 1.º del art. 108).

De donde se sigue entre otras cosas, que tales instituciones tienen en principio el derecho de establecer impuestos tal y como ellas lo entiendan. Así, de acuerdo con tales preceptos, el artículo 110 de la misma Constitución, al consagrar el principio de la legalidad impositiva, proclama en sus apartados 2 y 3 que ninguna carga o imposición provincial o comunal puede ser establecida sin el consentimiento del Consejo provincial o comunal respectivo (de la misma forma que en el párrafo primero exige un ley para establecer un impuesto en favor del Estado), lo que es conforme al principio de autonomía antes citado. Pero dicha autonomía está explícita e inmediatamente limitada en esta materia fiscal por el apartado 4 del mismo artículo 110 de la Constitución, cuando dice que la ley determinará las excepciones que la experiencia demuestre necesarias.

La ley provincial de 30 de abril de 1836 consagra también el principio de autonomía limitada de las provincias en materia fiscal en su artículo 86: los acuerdos del Consejo provincial sobre el presupuesto de gastos de la provincia y los medios de hacerles frente son sometidos a la aprobación del rey antes de ser ejecutados.

La ley comunal de 30 de marzo de 1836 consagra en su artículo 76,5, el mismo principio para las comunas: son sometidos al dictamen de la *Députation* permanente del Consejo provincial y a la aprobación del rey los acuerdos del Consejo comunal relativo al establecimiento, modificación y supresión de impuestos comunales y de sus respectivos reglamentos; también prevé ciertos supuestos en que es suficiente la aprobación de la *Députation* permanente.

Por tanto, las provincias y las comunas sólo pueden establecer impuestos que no estén prohibidos y que no traspasen los límites trazados por las leyes. Como es natural si votan un impuesto que traspase dichos límites no sería aprobado; incluso, si fuese aprobado no por ello se convertiría en válido, por otra parte, fuera de estos casos explícitamente previstos por las leyes, las autoridades competentes para aprobar los reglamentos fiscales provinciales y comunales disponen de un poder discre-

cional, si no arbitrario, para negar su aprobación a un impuesto no prohibido por la ley o para limitarlo cada vez que el impuesto propuesto les parezca incompatible con el interés general. A fin de reducir el número de negativas, las provincias y las comunas reciben instrucciones del poder central; así, cada año, el ministro del Interior da instrucciones a los gobernadores de provincias relativas al establecimiento de los presupuestos comunales.

De lo que acabamos de decir se deduce que las provincias y las comunas belgas, lo mismo que sus federaciones o aglomeraciones, tiene un poder para establecer impuestos, pero limitado, ya explícitamente por las leyes, ya administrativamente por las autoridades que tienen que aprobar los reglamentos fiscales de cada impuesto. Luego prescindiendo de la peculiaridad de los *polders* y *wateringues*, cinco instituciones disponen de poder tributario en Bélgica; si bien los particulares soportarán solo los de cuatro instituciones (federaciones o aglomeraciones alternativamente). En igual sentido, artículo 113 de la Constitución. No lo tienen ni las regiones ni las comunidades culturales (véase arts. 107 quater y 59 bis Const.).

Si utilizamos la terminología usada normalmente por la doctrina española al respecto, se podría incluso pensar si las provincias y las comunas tienen en Bélgica un poder tributario «cuasi» originario, puesto que está establecido directamente en la Constitución y no en las leyes ordinarias. Además, la Constitución no enumera taxativamente los impuestos que aquellas pueden establecer sino que, por el contrario, les autoriza a establecer los que estimen convenientes salvo que estén expresamente prohibidos por una ley. De modo que, en principio, gozan de un poder tributario amplísimo. Pero después, ese poder se limita o se puede limitar por la autoridad administrativa superior hasta tal punto que, paradójicamente, se convierte en un poder casi inexistente, de mera iniciativa o propuesta.

Podemos por consiguiente admitir que todos los objetos y fuentes de riqueza respecto de los cuales no existe prohibición legal, absoluta o relativa, pueden ser sometidos a gravamen, al menos en principio. Ahora bien, dado que la aprobación de un impuesto debe todavía ser ratificada por la autoridad competente, que dispone de un poder «arbitrario» a este respecto pero que

se deja guiar por el interés general y por el equilibrio entre los diversos poderes públicos, no hay medio de hacer una enumeración más o menos completa de las diversas fuentes de riqueza que manifiesta una capacidad contributiva que, no solo jurídicamente sino también y sobre todo de hecho, suelen ser sometidas a gravamen. Es decir, las provincias o comunas no aplican el mismo sistema impositivo, sino que cada una, dentro de los límites establecidos, aplica y exige los impuestos que tiene por conveniente que, en la práctica, no siempre coinciden, como tampoco coincide la cuantía del gravámen.

### Sus límites

Pero la autonomía fiscal, como ya hemos dicho anteriormente, está sometida a una serie de considerables limitaciones de distinto carácter: unas generales, establecidas bien en la propia Constitución o bien en la legislación civil en cuanto derivan de los principios generales del derecho, otras mucho más especiales, en cuanto derivan de concretas disposiciones legales o administrativas.

#### *Limitaciones generales*

Las provincias y las comunas están obligadas a respetar los principios generales recogidos en la propia Constitución o en el Código civil: votación y aprobación anual de los impuestos; prohibición de establecer privilegios; establecimiento de exenciones y reducciones sólo por ley; irretroactividad de la legislación fiscal; inaplicabilidad sobre el territorio de otro país, provincia o comuna, etc. (arts. 11, 115 y 112, Constitución y arts. 2 y 3 C.c.).

#### *Limitaciones legales*

Numerosas disposiciones legales establecen limitaciones al poder tributario de los entes locales por motivos muy diversos.

1.º *Recargos sobre los impuestos del Estado.* El artículo 351, 1, del Código de Impuestos sobre la Renta prohíbe a las provin-

cias y a las comunas establecer recargos (*centimes additionnels*) sobre los impuestos sobre la renta, salvo en lo relativo al *précompte immobilier*.

Por lo que se refiere a la excepción, el número permitido de *additionnels* es en principio ilimitado (100 *centimes additionnels* igual 1 por impuesto base, esto es, cuota del impuesto estatal). Sin embargo, la aprobación real no será concedida cuando el número sea exagerado. Por otra parte, el gobierno exige que ciertas comunas creen un número mínimo de *additionnels*, so pena de no concederles ciertas ventajas financieras o de no aprobar otros impuestos. El rendimiento general anual de los *additionnels* comunales al *précompte immobilier* sobrepasa actualmente los dos tercios de los ingresos totales por impuestos comunales. Los *additionnels* provinciales o comunales se perciben por los mismos recaudadores de la administración estatal al mismo tiempo y por el mismo título que el *précompte immobilier*.

Lo mismo ocurre con la otra excepción al artículo 351, 1, citado y que se recoge en el artículo 352 del mismo Código impositivo, que autoriza a las comunas a establecer un *taxe additionnelle* al impuesto sobre la renta de personas físicas; siempre que perciban un mínimo de 424 *centimes additionnels* sobre el *précompte immobilier* por ejercicio impositivo.

Existe una tercera excepción a la prohibición de recargos sobre impuestos estatales. Las comunas pueden establecer un impuesto sobre los vehículos automóviles que consiste en un porcentaje del impuesto de circulación del Estado, sin que en ningún caso pueda sobrepasar el 10 por 100 de este último (artículo 42, 2 del Código de los impuestos asimilados a los impuestos sobre la renta). Desde 1973 se aplica automáticamente el 10 por 100, sin necesidad de decisión comunal. Se percibe también por el Estado en forma de *décime additionnel* y el producto lo reparte después entre las comunas.

Y como ya vimos anteriormente, una cuarta desviación a la regla la constituye, desde su creación, el llamado Fondo especial, que se nutre con un recargo sobre los impuestos de sociedades y de no residentes.

2.º *Impuestos análogos a los impuestos estatales*. En principio las provincias y las comunas no pueden establecer impuestos

análogos a los estatales. Así se deduce, como acabamos de ver, del artículo 351, 1 del Código de impuestos sobre la renta y así se entiende por el poder tutelar que ejerce el ministro del Interior en lo que concierne a la mayor parte de los restantes impuestos (impuestos de registro, de sucesiones, etc.).

Sin embargo hay ciertas disposiciones en las leyes fiscales que derogan este principio y permiten a las provincias y a las comunas establecer ciertos impuestos análogos. Se trata de los casos siguientes:

a) Las provincias y las comunas pueden establecer impuestos sobre los barcos, canoas, ciclomotores y motocicletas a que se refiere el art. 5, párrafos 1.º, 5.º y 7.º, de la ley coordinada del impuesto de circulación sobre vehículos automóviles (art. 42, 1, del Código de impuestos asimilados al de renta).

b) Las provincias y las comunas pueden establecer impuestos similares al impuesto sobre juegos y apuestas, excluyendo en todo caso el establecimiento de recargos sobre el impuesto del Estado así como el establecimiento de impuestos que graven las sumas apostadas, los premios y las recompensas que se extiendan a todos los concursantes de las apuestas y los que se refieran al conocimiento y aptitudes de los participantes (artículos 74 y 75 del Código citado anteriormente).

c) Las provincias y las comunas pueden establecer un impuesto anual sobre el despacho de bebidas, a excepción de todo impuesto similar al impuesto de apertura percibido por el Estado (art. 48, ley coordinada del impuesto de apertura sobre los despachos de bebidas).

d) Las comunas están autorizadas a establecer un impuesto de estacionamiento sobre los vehículos automóviles (ley 22 de febrero de 1965).

e) Las provincias y las comunas pueden establecer impuestos sobre diversiones públicas, a excepción de los aparatos automáticos de diversión sujetos al impuesto percibido por el Estado (art. 8, 1, de la ley de 24 de diciembre de 1963).

3.º *Impuesto sobre el ganado.* El artículo 351, 2, del Código de impuestos sobre la renta prohíbe a los entes locales esta-

blecer impuestos sobre el ganado que dependa de una explotación agrícola.

4.º *Octrois*. Los *octrois* fueron abolidos por una ley de 18 de julio de 1860 que prohibió además su nueva implantación: Los *octrois* eran medidas proteccionistas (una especie de arbitrios locales) en favor de la industria local, que dificultaban así el comercio libre; incluso alcanzaban ciertas fabricaciones o extracciones locales. Concretamente un decreto de 2 de agosto de 1860, consideraba *octrois* los derechos de entrada, expedición, tránsito, fabricación o extracción, etc. La ley quiso prohibir todos los impuestos de aduanas interiores y todos los que, no gravando el ejercicio de actividades, se basaban sobre la cantidad de materias primas aplicadas a la fabricación de ciertos productos o sobre la cantidad de materias primas extraídas. Así, por ejemplo, están prohibidos los impuestos sobre la fabricación de cerveza basados sobre la cantidad de materias primas empleadas y los impuestos sobre las minas de hulla basados sobre la cantidad de hulla extraída. Puesto que tales impuestos serían verdaderos derechos de *octroi*.

Esto no impide que se hayan autorizado ciertos impuestos comunales sobre las fábricas de cerveza y sobre las minas de hulla, que en realidad no son otra cosa que verdaderos *octrois* disfrazados, pues son impuestos directos de cupo o reparto, en los que se determina a priori la cantidad a ingresar por el colectivo y que se reparte después entre ellos según criterios determinados: cantidad de grano empleada el año anterior o número de toneladas de hulla extraídas, entre otros.

5.º La ley de 15 de mayo de 1870 suprime y prohíbe para el futuro las *accises* (impuestos especiales de consumo) sobre la sal bruta y el agua del mar y los derechos de entrada o cualesquiera otros que impidan el comercio de pescado.

6.º Diferentes leyes que prevén en favor de ciertas personas o entidades la exención subjetiva de todo impuesto local. Así, por ejemplo, la Société National de Chemins de Fers Belges (artículo 14, ley de 23 de julio de 1926); las *intercomunales* o asociaciones de comunas (art. 17, ley de 1 de marzo de 1922); el personal diplomático extranjero a condición de reciprocidad; la Régie des Télégraphes y Téléphones (art. 25, ley 19 de julio

de 1930); el Estado y las propias provincias y comunas pero solo en cuanto a sus bienes de dominio público así como los bienes de dominio privado afectos al servicio público (S.C.C. 16 de enero de 1905), etc.

### *Limitaciones administrativas y de procedimiento*

La legislación local belga establece una serie de trámites de procedimiento y requisitos de competencia para que los reglamentos impositivos, provinciales o comunales, sean válidos.

A) Para que un reglamento provincial sea válido, se necesitan las condiciones siguientes:

#### 1.º Votación por el Consejo provincial.

Ya hemos visto que el artículo 110 de la Constitución al proclamar el principio de legalidad declara que ninguna imposición provincial puede ser establecida sin consentimiento del Consejo provincial. El gobernador o la *Députation* permanente son por tanto incompetentes para establecer impuestos. Según ese mismo artículo, la ley puede determinar excepciones a ese principio. Una concreta está prevista en el artículo 87, 3, de la ley provincial; se trata del caso en el que un gasto obligatorio de la provincia haya sido acordado de oficio por el Gobierno; si, en este caso, los fondos provinciales son insuficientes, será atendido por una ley.

El Consejo provincial debe reunirse legalmente y deliberar en sesión pública.

#### 2.º Aprobación por el rey.

Como ya se ha dicho, las decisiones del Consejo provincial sobre el presupuesto de gastos de la provincia y la forma de financiarlos están sometidos a la aprobación del rey antes de ser ejecutados (art. 86. L. prov.)

Pero el artículo 88 de dicha ley admite la posibilidad de la aprobación tácita. El reglamento será aplicable, si en el plazo de cuarenta días después de ser adoptado por el Consejo provincial, no interviene una decisión contraria o, al menos, una decisión motivada, en la que el Gobierno fije el nuevo plazo que le sea necesario para pronunciarse.



### 3.º Publicación en el *Mémorial Administratif*.

El artículo 129 de la Constitución establece el principio general de que ninguna ley, decreto o reglamento de la administración general, provincial o comunal, será obligatorio sino después de haber sido publicado en la forma determinada por la ley.

En aplicación de este principio, la ley provincial regula la publicación y la entrada en vigor de los reglamentos tributarios.

Los reglamentos y las ordenanzas del Consejo provincial o de la *Députation* permanente son publicados en su nombre, firmados por sus respectivos presidentes y refrendados por el secretario provincial. Son publicados en el «Memorial Administrativo» de la provincia. El Consejo o la *Députation* podrá disponer, además de la inserción en el «Memorial Administrativo», una forma particular de publicación (L. prov. arts. 117 y 118).

Los reglamentos provinciales son obligatorios a los ocho días de su publicación en el «Memorial Administrativo», salvo en el caso en que este plazo hubiera sido reducido por el reglamento respectivo (L. prov. art. 118, 2.).

B) Del mismo modo, para que el reglamento de un impuesto comunal sea válido se necesitan una serie de condiciones similares a las exigidas en materia provincial:

1.º *Votación del Consejo comunal*.—Se aplica también el artículo 110 de la Constitución. Y el artículo 133, 3, de la ley comunal dispone que si los ingresos presupuestarios son insuficientes para pagar una deuda comunal exigible o resultante de una decisión administrativa o jurisdiccional, el Consejo comunal propondrá los medios para hacerla frente, o en su defecto y después de dos avisos constitutivos constatados por correspondencia, será atendida por la *Députation* permanente que ordenará con este fin, previa aprobación real, la percepción de un número determinado de céntimos adicionales (recargos) sobre los impuestos directos pagados en la comuna.

El reglamento de un impuesto, aprobado por el Consejo comunal, se pone en conocimiento del público a fin de permitirle hacer observaciones; las cuales serán, eventualmente, incluidas en el «dossier» que se enviará a la autoridad competente.

2.º *Aprobación por el rey, por el gobernador o por la deputation permanente.*—El reglamento debe someterse al dictamen de la *députation permanente* y a la aprobación del rey (art. 76, 5, de la ley comunal). Como ya se ha apuntado anteriormente, el Gobierno haciendo uso de su derecho de veto puede rechazar y rechaza a veces su aprobación respecto de ciertos impuestos, incluso si ellos no están prohibidos por la ley; así por ejemplo, los impuestos sobre materias ya gravadas por un impuesto estatal; concretamente, en varias ocasiones ciertas comunas han intentado establecer un impuesto análogo al estatal de *enregistrement* y jamás ha sido aprobado.

El rey puede confiar a los gobernadores la aprobación del reglamento-impuesto. Tal ocurre en el caso de numerosos impuestos previstos en el Decreto de 22 de marzo de 1954, que estipula que serán sometidos al dictamen de la *deputation permanente* y a la aprobación del gobernador los reglamentos comunales relativos a:

a) Recargos sobre el *précompte immobilier* impuestos sobre los inmuebles exentos temporalmente del *précompte immobilier*, impuestos sobre balcones y galerías, puertas cocheras, rejas, alambradas y cobertura de zanjas, acequias y desagües.

b) Impuestos sobre ventas ambulantes, sobre puestos de venta en ferias y mercados, sobre escaparates, sobre la colocación de mesas, sillas y terrazas de café en la vía pública, sobre estaciones de servicio, gasolineras, bombas de aire o de aceite y sobre cualesquiera otros aparatos colocados a lo largo de la vía pública, recargos sobre el impuesto de personas físicas.

c) Impuestos sobre los despachos de bebidas fermentadas o espirituosas, así como sobre las expendedorías de tabacos, impuestos sobre los aparatos de juego instalados dentro de los locales anteriores, sobre los empleados de bares y establecimientos similares, sobre las casas de huéspedes, pensiones, habitaciones alquiladas y otras estancias, impuestos sobre las agencias de apuestas en las carreras.

d) Impuestos sobre los vehículos automóviles.

e) Impuestos indirectos sobre las construcciones o reconstrucciones y sobre los cercados, así como sobre la ocupación tem-

poral de la vía pública con ocasión de estas construcciones o reconstrucciones, impuestos sobre la apertura de establecimientos peligrosos, insalubres o incómodos.

f) Impuestos sobre la fuerza motriz, sobre el personal ocupado, sobre el mobiliario, sobre transportes fúnebres sobre inhumaciones y exhumaciones.

Por último, en ciertos casos, la aprobación de la *Députation* permanente es suficiente:

a) Cuando se trata de ciertos *additionnels* sobre los impuestos estatales y su número no sobrepasa los 50 (Decreto 14 de agosto de 1933, art. 4, 1).

b) Los reglamentos por los que se establecen tasas, no impuestos (L. comm. art. 77, 5.º).

3.º *Publicación por proclamas y por anuncios y carteles.* Según el artículo 102 de la ley comunal los reglamentos comunales son publicados por medio de proclamas y de carteles; en las comunas rurales las proclamas se hacen después del servicio religioso.

El hecho y la fecha de su publicación se constatarán en forma determinada por decreto real. Como ningún decreto real ha determinado esa forma, la prueba de estos elementos de hecho pueden hacerse por cualquier medio legal de prueba (S. C. C. 16 de mayo de 1961).

El secretario comunal debe llevar un registro donde consigne la publicación del reglamento y expedir una certificación de tal publicación y enviarla dentro de 48 horas a la *Députation* permanente que la hace insertar en el *Memorial administratif* (L. comm. artículo 102, Decreto 12 de noviembre de 1849).

El reglamento es obligatorio a los cinco días de su publicación. Este plazo puede ser reducido e incluso suprimido por el propio reglamento (L. comm. art. 102).

### **Aglomeraciones y federaciones de comunas**

Agrupan, como su nombre indica, un conjunto de comunas en una entidad más amplia, encargada de la gestión de una serie de intereses que sobrepasan el cuadro estrictamente comunal:

ordenación del territorio, expansión económica, transporte de personas, lucha contra incendios, recogida y destrucción de desperdicios, ayuda médica urgente, etc. Desarrollando lo dispuesto en el artículo 108 bis de la Constitución, una ley de 26 de julio de 1971 organiza su régimen jurídico y dispone la creación de cinco aglomeraciones y cinco federaciones (alrededor de la aglomeración de Bruselas). Las aglomeraciones y federaciones de comunas se administran por un Consejo, elegido por el conjunto de los electores de las comunas-miembros, y tienen un comité ejecutivo, a cuyo frente figura un presidente.

Desde el punto de vista financiero, su régimen es semejante al de las comunas; disponen de un patrimonio y de un poder tributario propio. Las leyes de 26 de julio de 1971 y de 7 de julio de 1972 precisan los límites de dicho poder. Pueden establecer impuestos y tasas que afecten a las atribuciones que les han sido transferidas por las comunas miembros (por ejemplo, recogida y retirada de basura). Pueden establecer recargos sobre diversos impuestos provinciales (impuesto industrial, indiciario sobre la fuerza motriz y sobre el personal ocupado), sobre el *précompte immobilier* (con un máximo de 100 céntimos) y sobre el impuesto de personas físicas (siempre que el tipo no exceda del 1 por 100).

Las aglomeraciones y federaciones reciben una participación de un quinto del importe del recargo, en beneficio de las comunas, sobre el impuesto de circulación.

Pueden recibir subvenciones o créditos del Estado y pedir a las comunas-miembros una contribución para la financiación de ciertos gastos. Igualmente pueden contraer empréstitos.

Cada año el Consejo fija el presupuesto de ingresos y gastos para el ejercicio siguiente y, por trámites análogos a los conocidos para las provincias y comunas, los presupuestos se someten a la aprobación del rey, si se trata de aglomeraciones, o de la *Députation* permanente, si se trata de federaciones.

Una ley de 30 de diciembre de 1975 (art. 2), dispuso la supresión de las federaciones existentes con efecto desde el 1 de enero de 1976.

### «Polders» y «Wateringues»

El artículo 113 de la Constitución, según la redacción 67/71, dada en la 3.<sup>a</sup> revisión constitucional, dice que fuera de los casos formalmente exceptuados por la ley, ninguna retribución puede ser exigida de los ciudadanos a título de impuesto en beneficio del Estado, de la provincia, de la comuna o de las aglomeraciones o federaciones de comunas. «No se modifica el régimen actualmente existente de los *polders* y los *wateringues*, el cual continúa sometido a la legislación ordinaria.»

Se constata así que, independientemente de los impuestos a favor del Estado y de los entes locales, existe además un régimen fiscal de los *polders* y los *wateringues*.

Se habla de *polders* y *wateringues* en un doble sentido. Los *polders* propiamente dichos o *polders* marítimos son terrenos protegidos por diques que fueron conquistados al mar o a la influencia de las mareas. Los *wateringues* son *polders* interiores, situados a lo largo de ríos y riachuelos.

Pero los *polders* y los *wateringues* son también administraciones o asociaciones públicas (art. 1 de las respectivas leyes reguladoras), formadas por los propietarios de terrenos *polde-riens* y pantanosos.

Su objetivo es el mismo: la conservación y protección de los terrenos contra el agua del mar o de los ríos, por la construcción de diques y la ejecución de trabajos de desecación, defensa contra inundaciones, irrigación y mejora, estableciendo un régimen de aguas favorable a la agricultura y la higiene.

El artículo 113 de la Constitución confía sus competencias respectivas al legislador. Los *polders* están regulados por una ley de 3 de junio de 1957 y los *wateringues* por otra de 5 de julio de 1956; su regulación es casi idéntica.

Los *polders* y *wateringues* están administrados democráticamente por las asambleas de todos los titulares de los derechos reales de disfrute sobre los inmuebles situados en sus respectivas circunscripciones. Están sometidos a la tutela de la *Députa-tion* permanente de la provincia en que están sitos y a la alta vigilancia del gobernador.

Estas instituciones están habilitadas para establecer impuestos directos, llamados respectivamente impuestos *polderiens* e impuestos a favor de los *wateringues*, con el único fin de cubrir los gastos de construcción y conservación de los respectivos *polders* y *wateringues*. Sólo pueden gravar a los asociados (S.C.C. 14 de marzo de 1961).

Todos los bienes comprendidos en la circunscripción de los *polders* y los *wateringues* pueden ser gravados por el impuesto. Pero los respectivos reglamentos pueden establecer diferencias de gravamen según las diversas categorías de bienes (art. 65). Los bienes de dominio público y los de dominio privado del Estado afectos al servicio público existentes en la zona, están exentos.

El tipo del impuesto se fija anualmente por la asamblea general (art. 65) de asociados o, en su defecto, de oficio por la Administración. Ello es lógico puesto que los ingresos a recaudar cada ejercicio deben cubrir total y exclusivamente los gastos previstos para el mismo, pues se trata de un impuesto afectado. En todo caso se necesita la ratificación de la *Députation* provincial respectiva para que los acuerdos de la asamblea de asociados sean ejecutivos.

De lo dicho se deduce el carácter especialísimo que tiene el poder tributario de estas entidades, puesto que no solo tienen derecho a establecer el impuesto necesario para cubrir los gastos anuales respectivos sino también la obligación de establecerlo, de forma que si no lo hacen lo hará de oficio, la autoridad superior que, incluso, si llegara el caso por razones de urgencia u otra cualesquiera, podrá exigir el reembolso de las sumas anticipadas.

### La regionalización: sus diferentes esferas

La Constitución Belga, que procede de 1831, es una de las más antiguas vigentes hoy día. Antes de la revisión de 1967/71, sólo fue objeto de dos revisiones, la de 1892/93 y la 1919/21. Dichas dos primeras revisiones sólo trataron de insistir en sus axiomas básicos pues su fin primordial fue llevar los principios democráticos que le inspiraban hasta sus últimas consecuencias,

instaurando en dos etapas el sufragio universal puro y simple. prácticamente, la Constitución no había sufrido otras modificaciones. Por ello no es extraño que se dibujara en Bélgica un movimiento, sobre todo después de terminada la segunda guerra mundial, que pretendía adaptar la Constitución a las nuevas ideas filosóficas, políticas, económicas y sociales, tanto en el interior del país como en el plano internacional, lo que constituía un verdadero desafío a una constitución concebida en el seno de un espíritu centralista de tipo napoleónico, según las ideas del tiempo que la vio nacer.

Así, la tercera revisión constitucional belga ha aportado importantes modificaciones al aparato del Estado, salvaguardando los principios esenciales de la democracia política. Entre los objetivos que perseguía esta tercera revisión constitucional nos interesa destacar dos: uno, buscar la armonización de las relaciones y la cooperación entre las comunidades lingüísticas, flamenca y valona, en el seno del Estado belga, esforzándose por encontrar un sistema que evite que una de las dos comunidades imponga unilateralmente su voluntad a la otra en ciertas materias importantes; otro, que por la vía de la descentralización, se inscribía en el movimiento de adaptación de las instituciones políticas y administrativas a las necesidades de los tiempos.

Es evidente que el primer objetivo de los citados era el más importante para Bélgica, pues había que armonizar necesariamente las relaciones entre dos comunidades culturales separadas por una frontera lingüística, casi sin modificar durante siglos, salvo en lo que concierne al territorio de Bruselas. A los ojos de los ciudadanos políticamente emancipados en 1830, reclutados únicamente entre la alta burguesía, la nobleza y el clero, el fundamento lingüístico del nuevo Estado no podía ser otro que el francés, convertido en una lengua universal desde el siglo XVIII. Esta situación había evolucionado hasta tal punto, que en nuestra época los ciudadanos belgas tenían la profunda convicción de que el reconocimiento de una estricta igualdad entre las dos comunidades culturales era la condición sine qua non de la coexistencia pacífica y armoniosa de los ciudadanos que vivían al norte y sur de la frontera lingüística. Del examen objetivo de los hechos se ha visto como se fue desarrollando lentamente

una idea de autonomía (o de federalismo) cultural que finalmente ha terminado por reconocer una frontera lingüística y dos comunidades culturales distintas.

Por otro lado, se constataba una clara tendencia hacia la descentralización y la desconcentración de servicios administrativos. La dificultad nacida de la coexistencia de dos comunidades culturales en el seno de un mismo Estado, planteó desde el primer cuarto de este siglo el delicado problema de las relaciones entre los servicios centralizados de la administración del Estado y los poderes locales. Por ello, nada más terminada la segunda guerra mundial, los medios políticos comprendieron la urgente necesidad de replantear las estructuras del Estado belga para adaptarlas a las necesidades de los tiempos y asegurar así el desarrollo armonioso de sus componentes regionales no sólo en el plano cultural, sino también en el económico-social.

Fue el diputado Pierre Harmel quien en 1946 propuso la creación de un centro donde se examinaran los problemas que acabamos de apuntar, al objeto de encontrarles una solución. Como consecuencia, en 1948 se creó el Centro de Investigación para la solución nacional de los problemas sociales, políticos o jurídicos de las diversas regiones del país. Terminado su trabajo, el Centro publicó su dictamen final diez años más tarde, en 1958.

Después, los distintos estudios y propuestas se suceden en el tiempo. Los trabajos de las Cámaras constituyentes elegidas en 1965 fueron interrumpidos por la brusca disolución de las mismas y sus logros, por consiguiente, carentes de significación política.

Celebradas las elecciones generales de 1968, las Cámaras legislativas y constituyentes nacidas de tales elecciones, abordaron inmeditamente los trabajos de revisión constitucional. Al objeto de hacerlos avanzar más rápidamente, el Gobierno crea en septiembre de 1969 un grupo de trabajo, conocido como «Grupo de los 28». Transcurridos aproximadamente dos meses el grupo presentó sus conclusiones, según las cuales la reforma de las instituciones belgas se debía fundar sobre una serie de ideas esenciales, entre las que nos interesa destacar: 1.<sup>a</sup> El estado unitario, tal y como las leyes actuales lo regulan en su estructura y funcionamiento, está superado por los hechos. Las comunidades y las regiones deben ocupar un lugar en las estructuras renova-



das del Estado, mejor adaptadas a las situaciones específicas del país. 2.<sup>a</sup> Estas estructuras renovadas deben, en el terreno cultural, asegurar la autonomía real a las comunidades culturales, salvo en ciertas materias reservadas a la ley. En otros terrenos deben consagrar la primacía de la legislación fundamental y la unidad de la política general. Pero, correlativamente, deben también organizar la descentralización de ciertos poderes normativos y de ejecución.

En lo que atañe a la autonomía cultural y para la ejecución de las tareas que le son propias, se entendió que cada una de las comunidades francesa, holandesa y alemana debía disponer de los medios financieros necesarios, a cuyo efecto se deberían reservar créditos dentro de los diversos presupuestos de Cultura.

Por lo que se refiere a la descentralización, se admitía unánimemente que no procedía en una serie de materias que afectan a las funciones esenciales del Estado y, concretamente, en el dominio económico-social se citaban entre otras las siguientes: política monetaria, política fiscal nacional, política de crédito y mercado de capitales, balanza de pagos, política coyuntural, política de precios, etc.

Igualmente se produjo un sentimiento general en favor de una descentralización en otra serie de materias donde una política regional diferenciada se justificaba en todo o en parte; citando expresamente entre ellas las siguientes: urbanismo, ordenación del territorio, política del suelo, política de expansión económica regional y de empleo, ciertos aspectos de la legislación industrial y de la política energética, la política de vivienda, política familiar, demográfica, higiene y salud pública, formación o reconversión profesional, turismo y política de acogida, pesca, caza y bosques.

Se estimó que, dentro de los límites fijados por la ley, los órganos de las regiones valona, flamenca y bruselense debían disponer de medios financieros. Unos mencionaron las dotaciones con cargo a los presupuestos del Estado; otros, los recursos propios, incluida una fiscalidad apropiada; observándose en general, que las dos vías citadas eran compatibles.

Pero ningún acuerdo fue posible en relación con el problema del estatuto al que debía someterse Bruselas. A fines de noviem-

bre de 1969 el primer ministro decide crear una comisión especial que se ocupase de los problemas relativos a la aglomeración bruselense, grupo ad hoc conocido como «Grupo de los 24». Esta comisión permitió a los representantes de los partidos políticos expresar sus puntos de vista respectivos, pero las divergencias fueron tan grandes que se decidió no publicar el dictamen. Eran esencialmente dos los problemas sin solución: El estatuto de las comunas que rodean la aglomeración bruselense en el dominio lingüístico y cultural; la delimitación y organización de la región económica bruselense.

Sacando las conclusiones de los trabajos de las dos citadas comisiones, el Gobierno elaboró un plan que fue adoptado por unanimidad por el Consejo de Ministros en su sesión del 15 de febrero de 1970. En materia de autonomía cultural, propuso la creación de la región bilingüe de Bruselas que se extendiese sobre el territorio de las 19 comunas de la aglomeración. Y por lo que se refiere a la organización regional (división de Bélgica en tres regiones —valona, flamenca y bruselense— dejando a una ley de mayoría especial que atribuyese competencias a los órganos regionales que crease) admitió el otorgamiento eventual de una fiscalidad propia a las regiones a nivel constitucional, dejando a las disposiciones legislativas ordinarias, dictadas en aplicación de los principios constitucionales, que atribuyeran a las regiones dotaciones anuales y/o cesiones o participaciones en la recaudación de ciertos impuestos estatales.

La esencia de estas ideas se plasmó en la revisión de la Constitución y la legislación complementaria que la desarrolló.

La regionalización en Bélgica es pues una consecuencia de la tercera revisión constitucional. Hasta dicha revisión la región era una mera circunscripción histórica y cultural del territorio nacional, sin límites geográficos precisos, sin organismos específicos y, naturalmente, sin atribución de competencias. A partir de ese momento la regionalización va tomando cuerpo a distintos niveles, primero, económico y cultural y, después general

Con el fin de llevar a la práctica dicha reforma constitucional, una ley sobre planificación y descentralización económica, de 15 de julio de 1970, establece una tímida regionalización en materia económica, creando Consejos económicos regionales dotados de

personalidad jurídica y permitiendo la creación de sociedades de desarrollo regional. La ley creó tres Consejos económicos regionales (Valonia, Flandes y Brabante), con determinadas competencias en materia de planificación económica y que se financiaban con dotaciones anuales previstas en el presupuesto del Ministerio de Asuntos Económicos. Pero no tienen ni poder reglamentario ni de decisión; tienen una mera competencia consultiva y una general de recomendación.

Como consecuencia de dicha ley se crearon también siete sociedades de desarrollo regional (SDR) dotadas de personalidad jurídica de derecho público (una para cada una de las cuatro provincias flamencas, otra para el Brabante flamenco —Lovaina y Hal-Vilborde—, que actúan dentro de la esfera territorial competencia del Consejo económico regional flamenco; otra para el conjunto de provincias valonas y el Brabante valón —Nivelles— y otra para la aglomeración de Bruselas, que actúan también dentro de la esfera territorial de los Consejos económicos regionales valón y de Brabante, respectivamente) que se asocian también a la planificación económica dentro de su ámbito territorial, realizando estudios y ejecutando proyectos; reciben subvenciones del Ministerio de Asuntos Económicos y pueden contraer empréstitos con autorización del Ministerio de Finanzas.

Según la repetida tercera revisión constitucional, Bélgica se divide en cuatro regiones lingüísticas: lengua francesa, holandesa, bilingüe de Bruselas capital y alemana (art. 3.º bis de la Constitución) y tres comunidades culturales (art. 3.º ter). En ejecución de estos artículos y del artículo 59 bis y ter, de la misma Constitución, se aprobaron las leyes de 3 de julio de 1971 y 10 de julio de 1973, en virtud de las cuales se crearon tres Consejos culturales, uno para cada una de las comunidades francesa, flamenca y alemana. Dichos Consejos disponen de poder legislativo en el ámbito de sus respectivas comunidades y materias de su competencia y disfrutan de dotaciones concedidas por el Estado en el presupuesto, pero carecen de recursos financieros propios (art. 59 bis, 6.º, Constitución). Se quiso evitar la multiplicación de entes dotados de poder financiero y conseguir al tiempo que se respetase el principio de igualdad de todos los ciudadanos ante el

impuesto; pero hubo también posiciones favorables a una fiscalidad propia.

De todos modos, la principal discusión giró en torno al tema de como distribuir la dotación presupuestaria entre las comunidades. Se defendieron todo tipo de criterios: que se fijase en la misma Constitución, que fuese igual para las dos grandes comunidades, que se hiciese en lo posible con arreglo a criterios objetivos, que se consagrara una parte mínima a Bruselas.

Prevalció un criterio intermedio, aunque favorable a los criterios objetivos. En efecto, a propuesta gubernamental, el Parlamento fija el crédito global, esto es, el crédito puesto a la disposición de cada Consejo cultural; crédito fijado en principio en función de criterios objetivos señalados por la Ley (población, etc.) y cuando se trate de materias que por su naturaleza no se presten a una asignación en función de dichos criterios, se asignarán dotaciones iguales. Después cada Consejo cultural determinará la afectación del crédito global en función de la política cultura que quiera seguir. Y por lo que se refiere a Bruselas, el Parlamento determina, dentro de crédito global asignado a cada Consejo cultural y en función de las mismas reglas, la parte de dicho crédito que debe consagrarse al desarrollo de cada una de las dos culturas en la aglomeración bruselense; debiendo precisar que se trata de importes mínimos que los Consejos culturales puedan aumentar a voluntad.

Por lo que se refiere a las actividades del Consejo cultural alemán, según dispone el artículo 67 de la ley de 10 de julio de 1973, se financian anualmente con la dotación presupuestaria que se afecte exclusivamente a ellas. Además, el Consejo puede recibir subvenciones de los entes locales existentes en la región de lengua alemana y el producto de empréstitos contraídos a nombre del Estado belga con autorización del Ministerio de Finanzas.

Pero hasta 1974 no se desarrolla a fondo la aplicación de una política regional general que ya se había previsto en el artículo 107 quater de la Constitución, introducido en 1970, que divide Bélgica en tres regiones: Valonia, Flandes y Bruselas. Efectivamente en 1974, después de largos y difíciles debates y negociaciones políticas, el Parlamento decide poner en marcha la regiona-

lización general del país; la ley de 1 de agosto de 1974 organiza la regionalización a título «preparatorio» creando una serie de instituciones regionales en aplicación del artículo 107 quater de la Constitución. El Gobierno de la época constató que no disponía de la mayoría especial necesaria para implantar una regionalización definitiva según el artículo 107 quater citado; los mayores desacuerdos con la oposición se referían a Bruselas. Por ello la regionalización tiene solo un valor experimental o preparatorio. La nueva ley delimita el territorio de las regiones, crea órganos regionales y les atribuye competencias específicas. La región de Bruselas la forman, provisionalmente, las 19 comunas que integran la aglomeración. Los Consejos regionales están compuestos de senadores domiciliados en las respectivas regiones y su competencia es puramente consultiva, no normativa y no tienen poder de decisión. Se crearon también Comités ministeriales regionales. Hay un Comité ministerial de asuntos valones, que preside el ministro de Asuntos Valones y se completa con cinco miembros, otros dos ministros valones y tres secretarios de estado adjuntos al presidente. El Comité ministerial de asuntos flamencos, es similar al anterior, si bien, como es lógico, sus miembros proceden de la comunidad flamenca. Por último, el Comité ministerial de asuntos bruselenses lo preside el ministro de Asuntos Bruselenses y se integra por otros seis miembros, dos ministros, dos secretarios de estado adjunto al presidente y otros dos, uno flamenco y otro valón. Los citados Comités ministeriales aunque elaboran y coordinan la política de su región (art. 4, 3, de la Ley de 1974) en las materias regionalizables, que después señalaremos, tampoco tienen poder de decisión y su competencia se agota a nivel de deliberación, propuesta e informe. Pero una ley de 19 de julio de 1977 modifica la anterior y suprime los Consejos regionales, entendiendo que no tenían sentido después de firmado el llamado Pacto Comunitario de 24 de mayo de 1977, que estudiaremos mas adelante cuando hablemos del futuro.

Por consiguiente, se puede pensar que en Bélgica coexisten en cierto sentido tres tipos distintos de regionalización: económica, cultural y general, con órganos y competencias diferentes.

En el terreno económico, hay Consejos económicos regionales

para Valonia, Flandes y Brabante, provincia de la que Bruselas es capital. Realmente esta regionalización económica no merece el calificativo de tal pues es una mera consecuencia del fenómeno de la descentralización. Además las funciones de los Consejos económicos regionales se agotan a nivel consultivo. Pero incluso las medidas más recientes de descentralización económica se basan en una distribución del territorio por regiones, que se implanta por el artículo 107 quater de la Constitución y la ley de 1 de agosto de 1974, como acabamos de ver, para la que hemos calificado de regionalización general. Así, por ejemplo, muy recientemente, la ley de reorientación económica de 4 de agosto de 1978, conocida como ley «dinosaurio», crea tres Sociedades Regionales de Inversión (SRI) como complemento de la Sociedad Nacional de Inversiones, con la competencia regional de la ley de 1974 y no la ley de 15 de julio de 1970, parece que está llamada a ser absorbida por la general.

En el ámbito cultural existen Consejos culturales para las comunidades francesa, alemana y flamenca, que a estos efectos son comunidades autónomas. Es la regionalización más elaborada que procede de la concepción tradicional (o romántica del siglo XIX) en la materia; se puede decir que está prácticamente asimilada y desarrollada por completo, si prescindimos del problema del entorno de Bruselas.

Por último y con un carácter general, nos encontramos con unos Consejos regionales para Valonia, Flandes y Bruselas, pero que fueron suprimidos, como antes se indicó, por la ley de 19 de agosto de 1977. De manera que actualmente son los llamados Comités ministeriales regionales los órganos que podían calificarse de característicos a nivel de regionalización general. Pero igual que ocurría con los suprimidos Consejos regionales, tampoco tienen competencia normativa ni poder de decisión. La regionalización es «preparatoria» como hemos dicho.

Centrándonos ya en la regionalización general, el artículo 2.º de la ley de 1 de agosto de 1974 determina las «materias donde una política regional diferenciada se justifica en todo o en parte»:

- 1.º La política de ordenación del territorio y de urbanismo.
- 2.º La política de expansión económica regional y del empleo.

- 3.º La política de vivienda.
- 4.º La política familiar y demográfica.
- 5.º La política de acogida (emigrantes).
- 6.º La política de higiene y de salud pública.
- 7.º La política del agua.
- 8.º La caza, la pesca y los bosques.
- 9.º La política industrial y energética.
- 10.º La organización comunal.

Las materias enumeradas no son sometidas ni automática ni obligatoriamente al proceso de regionalización previsto por la ley, sino que forman un cuadro o marco dentro de cuyo interior el Gobierno y los Comités ministeriales pueden elaborar una política regional. La intensidad de la regionalización dependerá por tanto de la voluntad política. Ninguna disposición legal impone a los Comités ministeriales tratar como regionales las materias enumeradas, pero si tienen un poder de iniciativa y propuesta, sobre la necesidad de adoptar, modificar o derogar disposiciones a los fines de las materias regionalizables.

La ejecución de la Ley se colocó sobre dos planos: de una parte, la designación de materias regionales dentro de las citadas, que se realizó por diferentes decretos; de otra, las disposiciones tomadas en materia presupuestaria y más concretamente la preparación de los presupuestos regionales.

La regionalización cubre un conjunto de materias de un interés primordial dentro del dominio económico y social. Basta con leer rápidamente los decretos aprobados en ejecución de la ley (ya hemos visto su art. 2.º) definiendo las competencias ya regionalizadas para darse cuenta.

Prácticamente el conjunto de las políticas de empleo y de expansión económica están comprendidas ya dentro de la regionalización. La vivienda en su integridad y una gran parte de la ordenación del territorio. Lo mismo sucede con la política de sanidad y de ayuda social: construcción de hospitales y de hogares para ancianos o minusválidos, medicina preventiva, servicios de ayuda familiar y vejez y, parcialmente, la lucha contra la contaminación, la política familiar en general y la acogida de trabajadores extranjeros, ciertas ayudas financieras a las

comunales, la política forestal, la caza, la pesca y la concentración de bienes rurales y diversas materias de organización y administración comunal.

Además la regionalización preparatoria está llamada a desarrollarse progresivamente hasta agotar su posible contenido, por sucesivas decisiones del Gobierno a propuesta de los Comités ministeriales regionales.

### La financiación de la política regional

Pues bien, como se financian todas estas funciones atribuidas a las regiones por la ley de 1974.

A diferencia de la iniciativa de los Comités ministeriales regionales en la competencia material, como acabamos de indicar, en este tema es el Gobierno el que determina la mayor o menor cuantía de la suma global inscrita cada año en el presupuesto del Estado para cubrir los gastos de la política regional. En efecto, su artículo 5.º y último dice lo siguiente:

«La suma global que el Gobierno reserva cada año dentro del presupuesto general para cubrir los gastos de la política regional regulada en el artículo 2.º, que será seguida en cada una de las regiones, será repartida aplicando los siguientes criterios:

- 1.º Un tercio será repartido a prorrata de la cifra de población de cada región;
- 2.º Otro tercio será repartido a prorrata de la superficie de cada región;
- 3.º El tercio restante será repartido a prorrata del rendimiento en la región del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas.

Para cada año presupuestario, el cálculo se hará sobre la base de las últimas cifras conocidas (normalmente las del último o penúltimo año) fijadas por Decreto Real previa deliberación en Consejo de Ministros.»

Teniendo en cuenta este reparto, cada Comité ministerial



regional propone la asignación de créditos presupuestarios destinados a cubrir los gastos de la política regional que será seguida en su región. Lo que quiere decir que cada Comité ministerial competente propone el reparto de la suma atribuida a su región entre diversas materias, es decir, prepara un proyecto de presupuesto regional, previas propuestas de los departamentos interesados e informe de la Inspección de Finanzas. Lo que quiere decir que es precisamente cada Comité ministerial quien realiza los ajustes en tales propuestas para que el conjunto no traspase los límites de la suma total disponible para cada región. Después cada uno de los tres proyectos se presenta por separado en las oficinas parlamentarias después de haber seguido el procedimiento normal, a nivel de Gobierno, de examen del proyecto de presupuesto.

En resumen, el sistema de financiación del artículo 5.º comporta tres fases: 1.º El Gobierno asigna una suma global en el presupuesto del Estado; 2.º Dicha suma se reparte entre las tres regiones, de acuerdo con los tres criterios apuntados; 3.º Los créditos separados por regiones se afectan a propuesta de cada Comité ministerial regional a ciertos gastos, y constituyen el objeto de proyectos de presupuestos separados que se depositan para su aprobación ante el Parlamento.

Para el año presupuestario 1975, los criterios a los que hace referencia el artículo 5.º de la ley se cifran como sigue:

a) Cifras de población (a fin de diciembre de 1973).

	Cifras absolutas	En porcentaje
Valonia .....	3.192.010	32,72
Bruselas .....	1.063.274	10,90
Flandes .....	5.501.306	56,38
<b>TOTAL</b> .....	<b>9.756.590</b>	<b>100,00</b>

## b) Superficie.

	Cifras absolutas	En porcentaje
	(en Ha.)	
Valonia .....	1.684.251	55,20
Bruselas .....	16.178	0,53
Flandes .....	1.350.964	44,27
<b>TOTAL</b> .....	<b>3.051.393</b>	<b>100,00</b>

## c) Recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en 1973).

	Cifras absolutas	En porcentaje
	(en millones de F.)	
Valonia .....	43.205,5	29,90
Bruselas .....	25.041,9	17,33
Flandes .....	76.252,6	52,77
<b>TOTAL</b> .....	<b>144.500,0</b>	<b>100,00</b>

Aplicando la media aritmética de porcentajes (población, superficie, impuesto de personas físicas) se obtiene el resultado siguiente para 1975:

Regiones	Población	Superficie	Recaudación del Impuesto	Total
Valonia .....	32,72	55,20	20,90	39,27
Bruselas .....	10,90	0,53	17,33	9,59
Flandes .....	56,38	44,27	52,77	51,14
<b>TOTAL</b> .....	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Los porcentajes de reparto para 1975 entre las tres regiones se mantuvieron para 1976, pero experimentaron pequeñas variaciones para los dos años siguientes, como consecuencia de cambios en las cifras de población y en la recaudación del Impuesto sobre la Renta; constatándose en líneas generales la disminución de

porcentajes en Bruselas, el aumento en Flandes y prácticamente la permanencia en Valonia.

Como información complementaria se recogen a continuación, para los años citados, los porcentajes regionales de distribución de la dotación asignada globalmente a las regiones:

	1975 y 76	1977	1978
Valonia .....	39,27	39,29	39,41
Bruselas .....	9,59	9,36	9,11
Flandes .....	51,14	51,35	51,48

Hemos visto, por consiguiente, que según el artículo 5.º de la ley de 1974 los gastos de la política regional se cubren exclusivamente con los créditos que el Parlamento asigna cada año dentro del presupuesto general del Estado. Tales créditos constituyen el único medio de ingreso de las regiones; en ningún precepto de la citada ley se les reconoce poder tributario, de acuerdo, naturalmente, con los artículos de la Constitución que regulan el tema (artículos 110 y 113), que omiten a las regiones cuando enumeran los entes dotados de poder tributario.

Y no hay ningún motivo que induzca a pensar que se trata de un olvido involuntario; todo lo contrario, se trata de una decisión adoptada conscientemente después de debatir el tema.

En efecto, cuando se comenzó a discutir la regionalización preparatoria se hicieron numerosas presiones para reconocer a las regiones un poder tributario. Incluso, un primer proyecto transmitido por la Comisión del Senado, el 26 de mayo de 1970, incluía el texto siguiente: «La ley acordará los medios financieros a estos órganos regionales o les reconocerá el derecho de establecer impuestos regionales». Una gran hostilidad se manifestó por numerosos sectores a la idea de establecer una fiscalidad suplementaria en favor de las regiones. Entre otras cosas se argumentó que era preciso evitar la superposición de impuestos que resultaran de decisiones de órganos diferentes, porque podría constituir una carga intolerable. Por esta y otras razones (igualdad ante el impuesto, utilización del impuesto como instrumento de política-económica y para la redistribución de la renta) triunfó

la tesis contraria al poder tributario de las regiones y cuando se aprobó el texto legal definitivo se suprimió la facultad de establecer tributos por los órganos regionales.

Esto ha permitido sostener que la hipótesis de un poder tributario en favor de las regiones esté definitivamente descartada, invocando en apoyo de esta tesis el argumento deducido del texto de los artículos 110 y 113 de la Constitución, que enumera taxativa o limitativamente los entes que pueden establecer tributos, entre los que no se encuentran, como ya hemos visto, las regiones.

Otros entienden, en cambio, que la Constitución no ha pretendido restringir en este punto la libertad de decisión del legislador, que puede y debe, en cualquier momento y en ejecución del artículo 107 quáter de la Constitución, decidir lo que sea más oportuno por mayoría cualificada. Un segundo argumento en favor de esta última tesis se deduce del segundo párrafo del citado artículo 107 quáter de la Constitución, que excluye de la competencia de los nuevos órganos regionales exclusivamente las materias consideradas en los artículos 23 y 59 bis, esto es, materias lingüísticas y culturales (que se atribuyen a los Consejos culturales).

Los flamencos separatistas, los partidarios del federalismo o de una autonomía amplísima de cada región, reclaman lógicamente una autonomía fiscal que incluye, también, recursos tributarios propios, porque constatan que sus ingresos y su producto nacional se trasladan de manera excesiva hacia Valonia.

Pasemos ahora de la región rica a la pobre del país. Entonces encontramos del lado valón ciertas posiciones radicales que, paradójicamente, parecen tomar distancias con respecto a la noción de la autonomía fiscal; sin embargo, esto no se conciliaría con la autonomía radical que defienden como mínimo. M. Gol, siendo Secretario de Estado para la Economía Regional Valona, ponía en guardia contra una lógica llevada demasiado lejos en materia de autonomía. Para él no era evidente todavía que la autonomía de una región debiera llevar aparejada la autonomía fiscal total por que conduciría al final a la autodeterminación, lo que a su juicio implicaría que la solidaridad, aún posible en caso de federalismo, ya no jugaría. El propio Secretario de

Estado de la Economía Regional Valona reconoció que en caso de aplicación de una autonomía fiscal total, en el que cada región contara sólo con sus propios medios, los valones tendrían desventajas en relación con la situación actual.

Evidentemente, el porcentaje de reparto actual de casi el 40 por 100 para Valonia, adoptado en aplicación de la ley de regionalización de 1974, es más favorable que la fórmula de recursos propios, gracias al peso que el criterio de la superficie ejerce sobre la medida aritmética de los tres criterios. En efecto, en materia de Impuesto personal sobre la renta, Valonia, no suministra ni un 30 por 100 del rendimiento global nacional. El ahorro valón cerca de las instituciones de crédito representa menos del 35 por 100 del ahorro total del reino. Durante los últimos veinte años la parte de Flandes en el PNB belga ha pasado de 44,3 por 100 a 55,6 por 100 mientras que la de Valonia ha descendido de 34,1 por 100 a 28,5 por 100. Es entonces comprensible que no se renuncie a la clave de reparto regional actual sin poder reivindicar compensaciones en nombre de la solidaridad nacional. Pero del lado flamenco algunas posiciones radicales se preguntan si la regionalización puede quedar ligada financieramente a un sistema donde los recursos propios de Valonia deberán ser permanentemente incrementados con ayuda de los provenientes de la solidaridad nacional.

### **Perspectivas para un futuro inmediato**

Una vez vigente la tercera reforma constitucional, si quisieramos, para enfocar el futuro, resumir como tras una larga y lenta evolución se ha llegado a una toma de conciencia de la existencia de distintas comunidades y regiones dentro de Bélgica, se podría constatar que el motor de la concienciación de los valores ha sido el nuevo regionalismo, el plano económico-social, el de los flamencos el concepto tradicional, el dominio cultural y psicológico y el de los bruselenses la formación de una comunidad de intereses no étnica y concretamente de una entidad urbana. Igualmente se puede constatar al presente que el mayor obstáculo para un acuerdo entre las dos comunidades flamenca y

valona lo constituye la presencia de los flamencos establecidos en Bruselas.

El hecho es que la tercera reforma constitucional no resolvió todos los grandes problemas estructurales belgas, al menos dado el desarrollo legislativo que ha tenido.

Así llegamos a 1977, cae el primer gobierno Tindemans, de escasa mayoría parlamentaria, y se constituye otro gobierno, el segundo presidido por M. Tindemans, que goza de amplísima representación en las Cámaras, pues lo componen, entre otros, los dos grandes partidos del país, demócratas y socialistas, ambos en sus dos vertientes flamenca y valona.

Las negociaciones que precedieron a la formación de dicho segundo Gobierno Tindemans, culminaron el 24 de mayo de 1977 en un acuerdo político sobre la reforma fundamental del régimen político belga, conocido como acuerdo Agmont o Pacto Comunitario. Fue completado y precisado con el llamado acuerdo Stuyvenberg, a principios de 1978. El llamado Pacto Comunitario constituye un acuerdo político concluido entre los partidos que formaban la coalición gubernamental (partidos social-cristianos, partidos socialistas y los partidos minoritarios regionales flamenco-Volksunie —y valón-F. F. D.—), con exclusión de los partidos de la oposición, con el fin de contribuir de una manera definitiva, como tantas veces se había intentado, a la pacificación de las diferentes comunidades que integran el país.

La idea que presidió la celebración de este pacto fue que la regionalización preparatoria terminara su vigencia a fines del presente año, de modo que fuese posible la entrada en vigor de una regionalización definitiva en 1979, mediante la traducción del pacto en las normas constitucionales y legales oportunas.

Haremos a continuación alusión a los rasgos esenciales del llamado «Pacto Comunitario», especialmente en lo que afecta a financiación.

A) La Constitución consagrará el principio de la descentralización política de un cierto número de materias hacia las comunidades y regiones y determinará igualmente las materias que por ser inherentes a la existencia del Estado serán competencia exclusiva del poder nacional. En lo que concierne a las materias de su competencia exclusiva, el Estado, las comunidades y las

regiones, tendrían un poder del mismo nivel. Dichas competencias serían enumeradas con precisión.

Las materias no incluidas en ninguna de las tres listas de competencia exclusiva, se considerarían de competencia concurrente. Cada región podrían regular estas materias, pero desde el instante y en la medida en que una ley las regulase, la norma regional sería derogada sin efecto retroactivo. En todo caso pueden las regiones completar la legislación estatal existente pero no contradecirla. Los conflictos que surgiesen se someterían a un Tribunal de Arbitraje, pero que no tiene el carácter de Tribunal Constitucional.

B) Por lo que se refiere a la organización a nivel nacional, la Cámara de Representantes no sería afectada en su composición actual. En cuanto a su competencia exclusiva, se incluirían, entre otras, las materias que afectan a las finanzas (política monetaria, fiscal, presupuestaria y de crédito) y la economía (política económica nacional, coyuntural, industrial y energética nacional, de precios, agrícola, salvo las materias reservadas a las regiones, condiciones de acceso a la profesión, etc.).

Por lo que se refiere al Senado se prevé que estaría compuesto por miembros de los Consejos de las comunidades, que a su vez se componen de miembros de los Consejos regionales; luego sería una Cámara de regiones. El Senado sería competente para la revisión de la Constitución y de las leyes cuya aprobación requiriese mayoría especial. Y asumiría el papel de cámara de reflexión para la legislación básica en los dominios del derecho público, civil, comercial, penal y fiscal. Dentro de los límites de esta competencia, el Senado podría tomar la iniciativa de proponer enmiendas a los proyectos de ley votados por la Cámara de Representantes, en cuyo caso esta última tendría que tomar una nueva decisión.

C) A nivel de comunidades, funcionaría un Consejo de la comunidad francesa y otro de la comunidad holandesa. El primero estaría compuesto por miembros del Consejo regional valón y por miembros de expresión francesa del Consejo regional bruselese; el segundo se compondría de miembros del Consejo regional flamenco y de miembros de expresión holandesa del Consejo regional de Bruselas.

Los Consejos de las comunidades recibirían las atribuciones actuales de los Consejos culturales y otras nuevas. En cuanto su financiación estaría asegurada por una dotación global reservada en el presupuesto nacional, que se repartiría anualmente entre las dos comunidades de acuerdo con la siguiente fórmula: dos tercios en proporción a la población y el tercio restante en proporción a la superficie. Para el cálculo de la población se tiene también en cuenta la de la región de Bruselas y el reparto de su población entre las dos comunidades se hacía asignando el 20 por 100 a la flamenca, hasta el momento en que el resultado de las elecciones comunales arroje un porcentaje de votos en favor de las candidaturas flamencas superior al 20 por 100 del total de sufragios emitidos.

Se mantendría el Consejo de la comunidad cultural alemana que tendría las mismas competencias que los dos anteriores, a excepción del empleo de lenguas y actuarían sobre el territorio de las comunas de lengua alemana, que formarían una subregión.

D) A nivel de regiones, los Consejos regionales valón y flamenco estarían compuestos por un número de consejeros idéntico al número de diputados de cada región. Y el de Bruselas comprendería un número de consejeros igual al doble de los diputados previstos para esta región.

Por lo que se refiere a sus competencias, se atribuye a cada uno de los Consejos regionales un conjunto de materias en las que se mantiene y amplía la competencia de los antiguos Consejos regionales.

Se prevé la creación de trece subregiones en la región valona, once en la flamenca y una en Bruselas.

En cuanto a las materias financieras, cada región, que dispondría de personalidad jurídica, sería la única responsable de los compromisos que tomase y asumiría todas las consecuencias; el Estado no concedería ninguna garantía.

La región debería asegurar la financiación de su presupuesto con:

a) Ingresos no fiscales propios.

b) Una dotación que a principio se fijaría a nivel de necesidades actuales y aumentaría anualmente al menos en propor-



ción al tipo de crecimiento del presupuesto nacional, sin tener en cuenta los créditos para el paro y calamidades excepcionales.

c) Subsidiariamente cesiones o participaciones eventuales de la recaudación de ciertos impuestos y una fiscalidad propia.

d) Empréstitos a contratar o emitir por la región.

La suma global que sería reservada anualmente en el presupuesto nacional para las dotaciones a conceder a los Consejos regionales, se repartiría entre las tres regiones, un tercio proporcionalmente a la población, otro en proporción a la superficie y el tercero y último proporcional a la recaudación de los impuestos directos sobre personas físicas, tal como dispone actualmente el artículo 5.º de la ley de 1 de agosto de 1974.

El Gobierno trata de plasmar las ideas del Pacto Comunitario (completado con el texto desarrollado por la Comisión de reformas institucionales y la declaración gubernamental sobre el particular) en disposiciones legales, pero en el Parlamento surge la oposición, paradójicamente, dentro de los partidos de la mayoría, y concretamente entre los social-cristianos flamencos. Como consecuencia, el Premier Tindemans presenta su dimisión al Rey el pasado 6 de octubre.

Días después el nuevo Jefe de Gobierno, Vanden Boeynants, (que antes era ministro de Defensa; el resto de ministros continúa) presenta al Parlamento un programa de transición que, además de preparar las elecciones al parlamento Europeo y tratar de paliar la crisis económica, convoque elecciones generales, de manera que las nuevas Cámaras legislativas tengan autoridad para modificar la ley fundamental y, por consiguiente, definan la nueva estructura política del Estado belga.

Pero termina el año 1978 y por lo que se refiere al problema regional y autonómico belga la situación no ha avanzado. Empieza el año 1979 con la caída del gobierno Vanden Boeynants y con la búsqueda de un nuevo «formador» que consiga abordar el problema con posibilidades de éxito.

#### APENDICE

Del estudio que acabamos de hacer de los aspectos económico-financieros de la regionalización en Bélgica parece desprenderse, como posible enseñanza para el desarrollo de nuestros preceptos constitu-

cionales en materias autonómicas, que lo importante y lo llevado a la práctica es la regionalización del gasto público, no la de los ingresos públicos, al menos en lo que se refiere a las grandes figuras impositivas del sistema tributario.

En segundo lugar se deduce que las asignaciones generales del gasto público a cada una de las regiones se determinan por el Gobierno en el proyecto de presupuestos generales del Estado y se aprueban por el Parlamento. Si bien la distribución de la suma global concedida a cada región entre las materias regionalizadas se deja a los entes regionales, de acuerdo con su criterio y la política que pretendan seguir.

#### BIBLIOGRAFIA

- Legislación positiva; Constitución y leyes complementarias.*  
*Bulletin de Documentation.* Ministère de Finances (Service d'Etudes et de documentation). Varios.
- Le budget et la régionalisation* (Secrétariat d'Etat au Budget, junio 1975).
- Crédit Communal de Belgique.* Bulletin Trimestriel. Varios.
- XXIV Semana de Estudios de Derecho Financiero. La Hacienda Regional. (Mutualidad Benéfica del Cuerpo de Inspectores Técnicos Fiscales del Estado.)
- Le pouvoir fiscal dans les Etats membres de la Communauté* (Série concurrence, núm. 8, 1969).
- PIERRE FONTANEAU: *Fiscalité Européenne* (Les Cahiers Fiscaux Européens. Nice).
- PIERRE FONTANEAU: *Tableaux Fiscaux Européens* (Les Cahiers Fiscaux Européens. Nice).
- ROBERT SENELLE: *La Constitution belge commentée*, 1974. (Textes et Documents. Collection «Idées et Etudes», núm. 301).
- ROBERT SENELLE: *La réforme de L'Etat belge*, 1978 (Textes et Documents. Collection «Idées et Etudes», núm. 315).
- TIBERGHIEU, A.: *Manuel de droit fiscal* (Bruxelles, C.E.D., Samson, 1976). *Code Fiscal* (Bruxelles, Samson, 1973).
- JEAN LE BRUN: *Dictionnaire des Services Publics, Relevant de l'Etat-Règles d'organisation et de fonctionnement.* (Centre du droit et de la gestion et de l'économie publiques. Université Catholique de Louvain, 1978. Oyez éd. 21 rue Defacqz, 1050 Bruxelles.)