

EL PROBLEMA REGIONAL EN EL DERECHO PUBLICO Y EN LA PRACTICA POLITICA BELGAS

Por ANTONIO DE LA MORENA BALLESTEROS

Sumario: Introducción.—Los diversos dominios de la regionalización.—Los sujetos de la regionalización.—El primer dominio de la regionalización: El problema lingüístico en el seno de las FF. AA. y su influjo en la composición de los órganos de poder.—Análisis del segundo nivel de regionalización: El alcance de las autonomías de las tres «comunidades culturales». La resolución del problema lingüístico-cultural entre las dos grandes comunidades belgas. Los Consejos culturales de las Comunidades Culturales neerlandesa y francesa. Un caso de autonomía lingüístico-cultural de tono menor: El Consejo de la Comunidad Cultural Alemana.—El tercer nivel de regionalización en Bélgica: Las regiones «socioeconómicas».—El cuarto dominio de la regionalización: La planificación indicativa económica en Bélgica.—El quinto dominio de la regionalización: El regionalismo a efectos administrativos y judiciales. Las fronteras de las regiones lingüísticas. El empleo de los idiomas en la actividad judicial. El empleo de los idiomas por la Administración Pública. El uso de los idiomas en la educación.—Las reformas constitucionales en Bélgica.—La gestación de las regiones.—Un segundo paso en la regionalización: Los acuerdos de Egmont y de Stuyvenberg.—Previsiones de futuro para la reforma del Estado en Bélgica.—Otros aspectos de la dimensión territorial del poder en Bélgica. Las provincias y los municipios como instituciones de poder estable y cristalizado frente a las tentativas de regionalización: Las provincias. Las aglomeraciones y federaciones municipales. Los municipios. Un supuesto especial: la aglomeración bruselense.—Balance comparativo entre el regionalismo belga y el regionalismo español.—Bibliografía consultada.

Introducción

Europa no ha sido ajena en los últimos tiempos al renacer de los regionalismos y nacionalismos, y en lógica consecuencia movimientos políticos que se califican como tales han logrado cobrar plena carta de naturaleza en la España del momento.

Hay quienes, con mejor perspectiva (1), aprecian la preocupación que se deja entrever en algunas obras de Ciencia Política aparecidas en los últimos quince años, por el tema de los regio-

(1) Vid. MURILLO FERROL, F.: «La nación y el ámbito de la Democracia». *Revista Sistema* núm. 28, Septiembre 1978.

nalismos y nacionalismos, así como por descubrir el significado actual del concepto clásico de la soberanía del Estado.

El objeto del presente trabajo se limita a intentar describir en sus justos términos el significado del proceso de «regionalización» en el que se encuentra inmerso el Estado belga.

En la medida en que logremos una más certera descripción de la configuración del «regionalismo» belga desde la óptica del Derecho público, habremos logrado un valioso elemento de comparación con el «regionalismo» español, el cual nos afecta mucho más de cerca.

Vaya por delante que alguna que otra visión superficial (2) del proceso de reforma constitucional iniciado en Bélgica durante el período de 1967-1971 se ha traducido en la calificación del Estado belga como próximo a un modelo de Estado «federal» o de Estado «regional», lo que, dicho sea de paso, nos parecen calificativos exagerados para el modelo belga.

Dado que el Estado que estructura la Constitución española de 1978 contiene elementos que permitirían conceptualarlo como Estado «regional» y también algunos otros que le aproximarían a un modelo «federal» (si bien dicha palabra está proscrita del vocabulario español), la utilidad de conocer el verdadero alcance de lo que es el «regionalismo» belga al amparo de su ordenamiento público, resulta evidente, a efectos de aclarar conceptos.

Los diversos dominios de la regionalización

La Constitución belga otorga relevancia a varios hechos fundamentales que determinan siempre una especialidad de tratamiento por parte de las normas de derecho público que desarrollan dicha Norma Fundamental, y que serían a nuestro entender los siguientes:

1) La peculiaridad lingüística en el ámbito de las fuerzas armadas y en la composición de los órganos de poder del Estado.

2) La pertenencia a una de las tres «comunidades culturales» (a efectos culturales y educativos).

(2) Vid. El diario *El País*, días 15 a 19 de diciembre de 1978 (ambos inclusive), crónicas sobre las elecciones en Bélgica.

3) La condición de miembro de una de las tres «regiones» desde el punto de vista industrial, comercial, agrícola o de la calidad de la vida.

4) La condición de residente en una de las tres regiones, en el marco de la planificación y el desarrollo económicos, distinguiéndose entre la región que forman las cuatro provincias flamencas o la integrada por las cuatro provincias valonas, y, por otro lado, la provincia de Brabante, que se encuentra sometida a un régimen especial.

5) La residencia en una de las cuatro regiones lingüísticas (a efectos administrativos o judiciales).

Los sujetos de la regionalización

Bélgica es un Estado unitario con una cierta especialización de su ordenamiento público en atención a que seis millones y medio de habitantes son de habla materna neerlandesa, casi cuatro millones y medio se expresan fundamentalmente en francés, y unos sesenta y cinco mil belgas son de habla fundamentalmente alemana.

A las diferencias etno-lingüísticas cabe añadir diferencias de religión (3), de nivel económico y de tendencia política entre los dos grandes grupos belgas.

El primer dominio de la regionalización

El problema lingüístico en el seno de las FF. AA. y su influjo en la composición de los órganos de poder

El ciudadano belga que presta servicio en las fuerzas armadas lo hace integrado en una unidad de expresión francesa,

(3) Véanse artículos 14 y 117 de la Constitución, sobre libertad de cultos y mantenimiento por el Estado del clero de los diversos cultos reconocidos.

Desde 1831 el Estado paga los sueldos y pensiones de los ministros de los cultos, con cargo a los presupuestos generales del Estado.

Desde el mes de junio de 1975 esta medida se extiende a los siguientes cultos: católico, anglicano, luterano, judío, islámico.

neerlandesa o alemana, según sea su idioma materno, recibiendo la instrucción y las órdenes en dicha lengua.

El acceso al grado de oficial, o al de oficial superior, exige, respectivamente, el conocimiento elemental, o profundo, del segundo de los dos idiomas fundamentales en Bélgica.

La Ley de 30 de julio de 1938 regula en régimen de igualdad el empleo de los idiomas en las FF. AA., habiendo sido objeto de posteriores revisiones y ampliaciones en 1955, 1961, 1963 y 1970.

Por lo que afecta a los órganos de poder no podemos dejar de aludir a los artículos 32 *bis* (4), 86 *bis* y 38 *bis* del texto constitucional.

Profundizaremos en el análisis del artículo 32 *bis* cuando abordemos la figura de la «comunidad cultural»; basta ahora reseñar que los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado belga se reputan como formando parte de cada uno de los dos grandes grupos lingüísticos existentes en el país. La pertenencia al grupo lingüístico se reconoce de este modo como ligamen de entidad suficiente para merecer su reconocimiento en el supremo texto legal, planteando una nueva estructura funcional del Parlamento distinta de la tradicional división por Cámaras.

Sustancioso es el estudio del artículo 86 *bis* (5), el cual consagra sencillamente una fórmula por la que la minoría francófona, que hasta la última posguerra ha venido siendo social y políticamente más influyente, evita ser sobrepasada por la mayoría neerlandesa, de mayor capacidad económica, y cuyo peso demográfico la aventaja en casi dos millones de habitantes. El artículo 86 *bis* no preceptúa la pertenencia del primer ministro a área lingüística alguna ni obliga a una determinada representación de la minoría alemana en el seno del Consejo de Ministros. Podría pensarse que su redacción es tímida y que el predominio de cualquier minoría es frágil si se basa tan sólo en

(4) Artículo 32 *bis*. Sancionado el 24 de diciembre de 1970. «Para los casos determinados en la Constitución, los miembros elegidos de cada Cámara son repartidos en un grupo lingüístico francés y un grupo lingüístico neerlandés, de la manera fijada por la Ley».

(5) Artículo 86 *bis*, incorporado a la Constitución al finalizar el período de la tercera revisión constitucional.

«Exceptuando eventualmente el primer ministro, el Consejo de Ministros cuenta con tantos ministros de expresión francesa como de expresión neerlandesa».

una determinada composición del órgano que está a la cúspide del ejecutivo. Un vistazo al artículo 38 *bis* (6), que como los hasta ahora considerados es fruto del período (1967-1971) en el que se produce la tercera revisión constitucional, que abordó el tema regional, nos permitirá comprender el propósito oculto en el artículo 86 *bis*. Este precepto constitucional reserva en favor de cada uno de los grupos lingüísticos la posibilidad de acordar por mayoría del 75 por 100 de sus miembros que un proyecto o propuesta de ley resultaría gravemente perjudicial para las relaciones entre las «comunidades», pudiendo remitirlo acto seguido al Consejo de Ministros (órgano en el que francófonos y neerlandeses tienen representación paritaria), para que éste emita dictamen sobre el proyecto y lo someta a la Cámara invitando a ésta a emitir un pronunciamiento.

El párrafo tercero de este artículo constituye sencillamente una cautela frente a un posible uso abusivo del procedimiento que consagraba a la minoría de expresión francesa —que también resulta minoritaria en cada Cámara (7)— impedir que la mayoría neerlandesa legisle en su perjuicio.

Otro enfoque del artículo 86 *bis* nos permitiría interpretarlo como la imprescindible y saludable fórmula que consagra un derecho de legítima defensa en favor de cada una de las dos

(6) Artículo 38 *bis*. Nacido de la tercera revisión constitucional. «Salvo para los presupuestos, así como para las leyes que requieren una mayoría especial, una moción motivada firmada por las tres cuartas partes como mínimo de los miembros de uno de los grupos lingüísticos, e introducida después de haber sido depositado el informe y antes del voto final en sesión pública, puede declarar que las disposiciones de un proyecto o de una propuesta de ley, por ella designada, son de naturaleza a dañar gravemente las relaciones entre las comunidades».

«En tal caso, se suspende el proceso parlamentario y la moción es deferida al Consejo de Ministros, el cual, dentro de los treinta días, da su parecer motivado sobre la moción e invita a la Cámara ejecutadora a pronunciarse ya sea sobre este parecer, o sobre el proyecto o proposición eventualmente enmendados».

«Este proceso sólo puede ser aplicado una sola vez por los miembros de un grupo lingüístico en lo que atañe a un mismo proyecto o a una misma proposición de ley».

(7) El Código Electoral Belga, texto modificado de 5 de julio de 1977, prevé la atribución de escaños en los distritos electorales (que resultan ser de dos a cinco por provincia) con arreglo a un sistema de cocientes, pero al no parar ahí la cosa y producirse un posterior reparto de los restos sobrantes de los distritos a nivel provincial y precisamente mediante el sistema consagrado en el último decenio del siglo XIX por el profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Gante, Victor D'Hondt, el resultado es el de no desperdiciarse en la práctica ni un solo voto de la población neerlandesa que, con entera justicia, adquiere el mayor número de escaños tanto en la Cámara de representantes como en el Senado, que le depara su condición de grupo demográfico más numeroso.

grandes «comunidades culturales», irreductiblemente diversas que conviven en el territorio belga, bajo el atractivo, no nos cabe duda, de aspiraciones políticas afines.

Análisis del segundo nivel de regionalización

El alcance de las autonomías de las tres «comunidades culturales»

La noción de «comunidad cultural» (8) aparece en el derecho público belga durante el período de la tercera revisión constitucional (9), y replantea la estructura básica del Estado.

Se alude a la «comunidad cultural» en el artículo 3 *ter*, regulándose, más fundamentalmente, en los artículos 59 *bis* y 59 *ter*.

La resolución del problema lingüístico-cultural entre las dos grandes comunidades belgas. Los Consejos culturales de las Comunidades Culturales neerlandesa y francesa

El artículo 59 *bis* de la Constitución belga, completado por las dos leyes de 2 y 3 de julio de 1971, que lo desarrollan, atribuye a los representantes y diputados del grupo lingüístico francés, así como, por otro lado, a los del grupo neerlandés, la importantísima misión de integrar un Consejo Cultural para la Comunidad Cultural francesa y otro, homónimo, para la Comunidad Cultural neerlandesa.

El funcionamiento de estos Consejos Culturales, que no son más que Comisiones mixtas de parlamentarios miembros de los grupos lingüísticos francés o neerlandés de cada Cámara, con unas competencias, eso sí, bastante extensas, debe ajustarse en todo momento a las reglas constitucionales relativas al procedimiento parlamentario (publicidad de las sesiones, reunión en período válido de sesiones salvo convocatoria extraordinaria real,

(8) Artículo 3.º *ter*: «Bélgica comprende tres comunidades culturales: la francesa, la neerlandesa y la alemana.»

«Cada comunidad tiene las atribuciones que le han sido reconocidas por la Constitución o por las leyes adoptadas en virtud de ésta.»

(9) Las anteriores revisiones son de los períodos 1892-1893 y 1919-1921.

adopción de decisiones por mayoría, etc.), según se explicita en el párrafo 1, apartado 2.º, del artículo 59 bis.

Estos Consejos Culturales participan de un cierto poder legislativo, limitado por razón del lugar y de la materia, pudiendo reglamentar por decreto las siguientes materias según previene el artículo 59 bis.

- 1) Las materias culturales (10).
- 2) La enseñanza (excepto lo que atañe a la paz escolar, la obligación escolar, las estructuras de la enseñanza, los diplomas, los subsidios, los salarios y las normas de población escolar, que es competencia del Parlamento Nacional bicameral).
- 3) La cooperación entre las comunidades culturales, así como la cooperación cultural internacional.

Los decretos emanados de los Consejos culturales tienen fuerza de ley tan sólo en la región lingüística correspondiente, o sobre las instituciones pertenecientes a la propia comunidad cultural establecidas en la región de Bruselas-capital (que se considera bilingüe).

Pero los Consejos culturales tienen competencia *exclusiva* para reglamentar por decreto *el empleo de las lenguas* en:

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

(10) La ley relativa a la competencia y funcionamiento de los Consejos culturales para la Comunidad Cultural y para la comunidad cultural neerlandesa, de 21 de julio de 1971, desarrolla en su artículo 2 el concepto de «materias culturales», las cuales pueden ser cualquiera de entre las siguientes:

«1. Defensa e ilustración del idioma. 2. El estímulo para la formación de investigadores. 3. Las bellas artes. 4. El patrimonio cultural, los museos y las otras instituciones científicas culturales. 5. Las bibliotecas, discotecas y servicios similares. 6. La radiodifusión y televisión, exceptuada la emisión de comunicados del Gobierno, así como de publicidad comercial. 7. La política de la juventud. 8. La educación permanente y la animación cultural. 9. La educación física, los deportes y la vida al aire libre. 10. Los asuetos y el turismo.»

Además prevé este mismo artículo que la potestad de los Consejos culturales, en orden a reglamentar las materias culturales, implica la de poder dictar decretos relacionados con la infraestructura.

Estos decretos tienen fuerza legal de obligar en la región francesa o neerlandesa, según corresponda, con las excepciones que siguen:

1. Cuando se trate de municipios fronteros entre regiones lingüísticas, en los que la ley permite u obliga al empleo de otro idioma además del de la región a la que están adscritos.
2. Los servicios de actividad suprarregional.
3. Las instituciones nacionales o internacionales reguladas por la ley y cuya actividad es común a más de una región.

El párrafo 5 del artículo 59 *bis* reserva también un derecho de iniciativa legislativa ante el Parlamento bicameral a los miembros de los Consejos culturales.

Otra competencia de los Consejos culturales francés y neerlandés es la de reglamentar por decreto la distribución de los gastos que hayan de realizar para el cumplimiento de sus fines con cargo a un presupuesto anual establecido para los mismos y cuyo importe está reglamentado por ley 1, e incluido en los Presupuestos Generales del Estado.

El apartado 2.º del párrafo número 6 de este artículo contiene una estipulación que favorece a la minoría francófona, porque determina que «serán establecidas dotaciones iguales en las materias que, por su naturaleza, no se prestan a criterios objetivos».

En resumen, podemos declarar que por un lado existe una «regionalización» del ordenamiento público belga en la esfera de lo cultural y de lo lingüístico —que podríamos denominar sin duda «autonomía cultural y lingüística»— y que invoca fundamentos de «comunidad cultural», que llevan incluso a una vertebración bipolar del legislativo (11). Por otro lado, tendríamos que concluir que la carencia de una fiscalidad separada de la general del Estado, por parte de estas «comunidades culturales», resta vuelos a estas autonomías. Pero la objetividad que se alega en el reparto de los fondos de estas Comunidades y la facultad de

(11) Véase artículo 32 *bis*. (Incorporado en el período de la tercera revisión constitucional). «Para los casos determinados en la Constitución, los miembros elegidos de cada Cámara son repartidos en un grupo lingüístico francés y un grupo lingüístico neerlandés, de la manera fijada por la Ley». También, párrafo 5.º del artículo 1 de la Constitución, que exige una mayoría especial para sustraer ciertos territorios de la división provisorial, haciéndoles depender, con Estauto propio, del Ejecutivo.

distribuirlos conforme a su libre elección son factores indicativos, desde luego, de unos nada despreciables niveles de autonomía a nivel cultural y lingüístico.

Las controversias que surjan entre los Consejos culturales se dirimen ante el Consejo de Estado belga, supremo órgano consultivo del país.

Cada Consejo cuenta con una Comisión especializada en su seno para promover la cooperación entre las dos comunidades culturales, según prevé el artículo 4.º de la Ley de 21 de julio de 1971 antes citada.

El dato de la existencia de estas «Comisiones de cooperación», así como la composición de los Consejos culturales de cada comunidad (integrados por los mismos parlamentarios que configuran el poder legislativo de todo el Estado), favorecen la tesis de que en Bélgica la «regionalización» del ordenamiento público no ha nacido para el recelo, la separación entre comunidades y la cortapisa, la delimitación de poderes a la defensiva, sino como un deseo de lograr objetivos de mejor administración y especialización, en un clima de cooperación.

El hecho de que los «Consejos culturales» tengan facultad «reglamentaria mediante decreto» (modo humilde de designar una modalidad de poder legislativo compartido, pero limitado en todo caso por razón del lugar o de la materia) supone una autonomía importante que se ve moderada por el dato ya anteriormente mencionado de que quienes detectan esa autonomía para un objeto legislativo muy concreto son un sector especializado del poder legislativo de todo el Estado.

*Un caso de autonomía lingüístico-cultural de tono menor:
El Consejo de la Comunidad Cultural Alemana*

El artículo 59 *ter* (12) del texto constitucional preceptúa la existencia de un Consejo de la Comunidad Cultural Alemana.

Este Consejo se compone de 25 miembros y su funcionamiento se regula por una ley elaborada en el Parlamento belga (en evi-

(12) Artículo 59 *ter* de la Constitución (incluido con ocasión de la tercera revisión constitucional).

«Existe un Consejo de la Comunidad Cultural Alemana. La ley determina su composición y su competencia».

dente contraste con el método de formación de la ley que regula el funcionamiento de los Consejos culturales de las Comunidades Culturales francófona y neerlandesa, la cual fue elaborada en el seno de cada uno de los Consejos. Véase artículo 59 bis, párrafo 1.º, 2).

Las diferencias entre la «autonomía cultural» neerlandesa o francófona, respecto de la alemana, obedecen a las características de esta población alemana, tremendamente minoritaria en el conjunto nacional (menos de 70.000 habitantes en un total de más de 10 millones de belgas).

Mientras que los Consejos de las dos grandes «comunidades» reciben el adjetivo de «culturales», el Consejo de la Comunidad Cultural Alemana es llamado «Consejo» a secas, y resulta objeto de regulación jurídica en artículo aparte, descubriéndose el propósito del legislador de otorgar unos alcances de diferente profundidad a la Comunidad alemana respecto de las otras dos comunidades.

No está exenta de lógica esa distinta regulación. Los Consejos culturales «grandes» están compuestos por los parlamentarios de cada «comunidad» que forman parte de cada una de las Cámaras que integran el Parlamento belga (lo que convierte a esos Consejos en unas cuasi-cámaras de más de centenar y medio de miembros).

Este número permite albergar expectativas de operatividad acerca de los mismos.

Al contrario, un Consejo de la Comunidad alemana que pretendiera formarse con parlamentarios de esta Comunidad, dado lo reducido del electorado alemán, no alcanzaría ni media docena de miembros y eso no haría un Consejo con garantías de funcionamiento.

Por ese motivo el Consejo de la Comunidad Cultural Alemana es elegido en la región de dicha lengua entre los belgas en pleno uso de sus derechos civiles y políticos, mayores de veintiún años y domiciliados desde un año atrás y con derecho a voto en uno de los 25 municipios de la región de lengua alemana (art. 4.º, Ley 10 de julio de 1973).

Sin embargo, se reconoce derecho a asistir a las sesiones del Consejo de la Comunidad Cultural Alemana con derecho a emitir voto con efectos meramente consultivos, a los parlamentarios del distrito de Verviers, a los senadores elegidos por el Consejo provincial de Lieja o por el Senado; finalmente se reconoce igual derecho a los consejeros provinciales por Dison y Spa, pero se exige, a todos ellos, domicilio en un municipio de la región de lengua alemana y haber prestado exclusivamente, o en primer lugar, su juramento constitucional en alemán (art. 3.º, Ley 10 de julio de 1973).

Las competencias del Consejo que nos ocupa son francamente escasas si las comparamos con las que poseen los dos grandes consejos culturales neerlandeses y francés.

Aunque este Consejo es de algún modo competente en las mismas materias estipuladas en los párrafos 2 y 3 del artículo 59 *bis* de la Constitución, son precisamente las diferencias en el modo de ser competente respecto de los otros dos consejos culturales, las que nos hacen comprender la no exenta de lógica desproporción entre el regionalismo de las dos grandes comunidades y el minirregionalismo, o regionalización de menores vuelos, que rige para la minoría alemana.

Mientras los dos grandes consejos culturales del artículo 59 *bis* tenían competencias reglamentarias en ciertas materias (compartidamente con el Parlamento belga), el Consejo de la Comunidad Cultural Alemana tiene sobre esas mismas materias un simple derecho de proponer, emitir su opinión y de ser consultado.

Así, el artículo 28 de la Ley de 10 de julio de 1973 preceptúa que a iniciativa propia del Consejo, o a demanda del presidente de cada Cámara parlamentaria, o de uno o varios ministros, aquél podrá emitir su parecer sobre las materias de los párrafos 2 y 3 del artículo 59 *bis*, así como sobre el ejercicio de las competencias de los dos grandes Consejos culturales en el ámbito de la Ley de 21 de julio de 1971, que regula las mismas.

El artículo 29 de la Ley de 1973 obliga a los ministros a solicitar dictamen motivado del Consejo de la Comunidad Cultural Alemana sobre los anteproyectos de leyes, decretos orgánicos y reglamentos, y las enmiendas a los mismos, que modifiquen en

algo el artículo 28 de la Ley de 1973, o cualquier otro precepto de la misma.

El silencio del Consejo, transcurrido un plazo de sesenta días, equivale al dictamen favorable de éste.

El Consejo puede poseer poder reglamentario, *en el estricto marco de lo que autorice una ley emanada del Parlamento belga*, sobre ciertas materias culturales y de enseñanza, que nunca podrán afectar a las materias que el apartado 2 del párrafo 2.º del artículo 59 reserva con exclusividad a la competencia de los dos grandes Consejos culturales.

Por consiguiente, el Consejo de la Comunidad Cultural Alemana, al no estar forzosamente constituido por parlamentarios, evidencia una naturaleza distinta de la de esas «cuasi-cámaras culturales autónomas» que son los Consejos culturales francés y neerlandés.

Por otra parte, al no participar en modo alguno el Consejo de la Comunidad Cultural Alemana de una naturaleza pseudoparlamentaria, le capacita para poder celebrar reuniones sin que le afecten una eventual disposición regia que disuelva el Parlamento, o el hecho de que las Cámaras no sesionen por cualquier otro motivo (13).

Se vuelve a advertir en este desigual trato reservado a cada tipo de Consejo la distinta prevención del legislador hacia cada uno de ellos. Mientras la actividad del Consejo de la Comunidad Cultural Alemana es en todo momento inocua, el que esas Cámaras Autónomas Culturales que son los Consejos de las dos grandes Comunidades sesionen cuando el Parlamento de todo el Estado no lo hiciere, pudiera interpretarse signo de un origen distinto del poder, entre miembros del Parlamento por un lado y miembros de los Consejos culturales, donde en verdad sólo hay uno. La voluntad del ciudadano al otorgar su voto a un diputado, provoca de modo automático la integración de éste en el Consejo Cultural de la Comunidad Cultural correspondiente. En el caso de las belgas de la Comunidad alemana existen, no obstante, dos actos: uno para apoderar a los representantes de dicha comunidad en

(13) Véase por contraste párrafo 1 artículo 59 bis de la Constitución.

el Parlamento, y otro distinto para elegir a quienes hayan de constituir el Consejo.

Pero a pesar de todo lo expuesto, el párrafo 7 del artículo 59 *bis* previene que «la ley decreta las medidas para prever cualquier discriminación por razones ideológicas o filosóficas».

El Consejo de la Comunidad Cultural Alemana puede asimismo fijar las condiciones en que han de poder otorgarse las ayudas económicas para financiación de las actividades culturales. Pero la lectura del artículo 31 de la Ley de 10 de julio de 1973, que regula dicho poder, revela la notable diferencia de competencias entre los Consejos culturales de las grandes Comunidades y el Consejo de la Comunidad Alemana, a poco que comparemos con los términos del artículo 59 *bis*.

El funcionamiento de los tres Consejos neerlandés, francés y alemán se ajusta a lo preceptuado en la Ley de 16 de julio de 1973, que recoge el Acuerdo Cultural suscrito por todos los partidos belgas, tanto los tradicionales, como los lingüísticos, que así son designados los partidos según se consideren animados por un espíritu anterior, o posterior, al que se refleja en el supremo texto legal tras el período de la tercera revisión constitucional, que regionaliza el Estado belga.

El tercer nivel de regionalización en Bélgica: Las regiones «socioeconómicas»

Tras la III Reforma Constitucional, el supremo texto belga reconoce la existencia de tres regiones de naturaleza socioeconómica a través de su artículo 107 *quater*; la región valona, la flamenca y la bruselense.

Aunque los límites geográficos de estas regiones habrán de ser objeto de una fijación definitiva cuando se logre la mayoría parlamentaria exigida por el artículo 107 *quater* para el desarrollo de este tipo de regionalismo previsto en la Constitución. El primer ministro socialcristiano flamenco, Leo Tindemans, ante la imposibilidad de lograr dicha mayoría a corto plazo, impulsó a comienzos del verano de 1974 la presentación por su Gobierno de un proyecto de ley ante el Parlamento, el cual fue rápidamente

aprobado y promulgado el 1 de agosto de 1974 con el título de «Ley creadora de instituciones regionales a título preparatorio para la aprobación del artículo 107 *quater* de la Constitución».

Esta ley no puede ser técnicamente considerada como un desarrollo de la Constitución, porque no fue aprobada con la mayoría prevista en el apartado 3.º del artículo 107 *quater* y, en segundo lugar, porque mientras el párrafo 2.º del mismo 107 *quater* habla de «órganos regionales» con «competencia de reglamentar» las materias que determine la ley, se da el caso de que los órganos creados por esta Ley de 1974 están desarrollando una actividad de naturaleza meramente consultiva.

La Ley de 1974 estableció un Consejo Regional en virtud de la Ley de 19 de julio de 1977, fruto del hoy desaparecido Pacto Comunitario que después abordaremos, y un Comité ministerial, subsistente en la actualidad en cada una de las tres regiones, declarándoles competentes en las siguientes materias:

1) La política de acondicionamiento del territorio y del urbanismo, comprendida la política territorial, la de concentración parcelaria agrícola, la de renovación urbana y la de saneamiento de los parajes industriales desafectados.

2) La política de desarrollo regional y la de empleo.

3) La política de la vivienda.

4) La política familiar y demográfica.

5) La política de higiene y salubridad públicas.

6) La política de inmigración.

7) La política de recursos hidráulicos.

8) La caza, pesca y bosques.

9) La política industrial y energética.

10) La organización municipal.

El Consejo Regional Valón y el Consejo Regional Flamenco estaban compuestos respectivamente por los senadores con domicilio en cada una de dichas regiones, siempre que formasen parte del grupo lingüístico Valón o Flamenco del Parlamento.

El Consejo Regional de Bruselas (14) se componía en cambio,

(14) Considerando como tal a Bruselas-capital y a los 18 municipios ya francófonos, ya neerlandeses, que constituyen su entorno y que forman la aglomeración de municipios que se regula, con otros propósitos, en los artículos 108 *bis* y 108 *ter* de la Constitución.

no sólo por los senadores con domicilio en la región bruselense, sino que, para conseguir un tamaño operativo se veía aumentado por 42 consejeros de la Aglomeración Municipal bruselense.

El reparto de esos 42 escaños entre los grupos lingüísticos se hacía proporcionalmnte al número de Consejeros con que contaba cada uno de ellos y en una segunda operación se asignaban los escaños a cada lista según el método D'Hondt, de manera idéntica a como se procedería en el caso de elecciones legislativas (arts. 167 y 168 de la Ley Electoral Belga).

Han logrado subsistir en cambio los Comités Ministeriales de Asuntos Regionales que, según previó el artículo 9.º de la Ley de 1974, son nombrados por el Rey, a propuesta del Consejo de Ministros, constituyendo, al igual que lo fueron los desaparecidos Consejos regionales, órganos de mera naturaleza consultiva con competencia en las materias enumeradas en el artículo 4.º de la Ley, ya citado.

La actuación de cada Comité Ministerial de Asuntos Regionales es la de un órgano especializado en ciertos asuntos de la región, no competente, como tampoco lo fueron los Consejos regionales, en las materias lingüísticas, educativas o culturales que se detallan en los artículos 23 y 59 *bis* de la Constitución, por exclusión expresa del artículo 107 *quater* constitucional.

La Ley de 1974 obliga a que cada Comité Ministerial de Asuntos regionales sea presidido por el ministro encargado de los asuntos de dicha región.

Existe otra obligación específica para el Comité Ministerial de Asuntos Regionales de Bruselas y es la de que el Comité de dicha región debe contar con dos secretarios de Estado de los que uno de ellos tiene que pertenecer a un grupo lingüístico distinto al del ministro de Asuntos Bruselenses, que lo preside.

En la práctica los Comités Ministeriales de Asuntos regionales Valón y Flamenco vienen contando con seis miembros, incluido el presidente, de los que una mitad son ministros y el resto secretarios de Estado.

Hasta ahora el Comité Ministerial de Asuntos Valones ha estado compuesto por:

El ministro de Asuntos Valones, como presidente, y los ministros francófonos de Educación Nacional y para la Reforma de las Instituciones, así como tres secretarios de Estado, adjuntos al ministro de Asuntos Valones, el de Economía Regional, el de Asuntos Sociales y el de Bosques, Caza y Pesca.

Los ministros neerlandófonos, de Educación Nacional, y para la Reforma de las Instituciones, bajo la presidencia del ministro para los Asuntos Flamencos, auxiliado por sus adjuntos los secretarios de Estado para la Economía Regional, de la Vivienda y Territorio y de Bosques, Caza y Pesca, integran el Comité Ministerial de Asuntos Flamencos.

Por su parte, y con un tamaño más reducido, el Comité Ministerial de Asuntos Bruselenses ha venido estando compuesto por el ministro de Asuntos Bruselenses y por dos secretarios de Estdao de dicho Departamento: el de Vivienda y el de Economía Regional.

Las facultades de los desaparecidos Consejos Regionales eran francamente tímidas y se reducían simplemente a:

1) La posibilidad de, previa una moción motivada, emitir un parecer sobre las normas a abolir, modificar o adoptar; o sobre la política a seguir en relación con la región, siempre que se trate de materias de su competencia, y se justifique en todo o en parte una política regional diferenciada (arts. 4.º y 6.º, Ley de 1 de agosto de 1974).

2) La posibilidad de ser consultado por el Gobierno en aquellos proyectos de ley, o de presupuestos relativos a la política regional (arts. 5.º y 6.º, Ley de 1 de agosto de 1974).

3) La posibilidad de ser consultado por el Gobierno acerca de los resultados de la política gubernamental de descentralización y desconcentración llevada a cabo cada año (art. 7.º, Ley de 1 de agosto de 1974).

Por su parte, cada Comité Ministerial de Asuntos Regionales puede tan sólo deliberar, opinar y, eventualmente, proponer. Puede proponer, por ejemplo, la afectación de los créditos presupuestarios y deliberar y emitir su parecer sobre los proyectos de ley de alcance regional y sobre las proposiciones de creación, des-

centralización o supresión de los servicios públicos con incidencia regional y en general sobre cualquier otro aspecto de la política regional.

Desaparecidos los Consejos regionales, los Comités Ministeriales de Asuntos regionales han cobrado mayor relieve político, con un fortalecimiento del sector especializado del Ejecutivo y una subsiguiente debilitación del alcance de la regionalización en este dominio.

También está prevista en la Ley de 1974 la comunicación entre los miembros del Gobierno y cada Comité Ministerial Regional en los dos sentidos y a efectos de lograr una mejor información.

Si a nivel del Comité Ministerial regional no se logra acuerdo sobre un determinado asunto, éste será sometido al Consejo de Ministros para que decida. Lográndose así una cierta garantía de mejor discusión de los asuntos conflictivos. Pero la profundidad de la regionalización en este dominio se ha hecho menor.

El cuarto dominio de la regionalización. La planificación indicativa económica en Bélgica

Por lo que afecta al proceso de «regionalización» a nivel de planificación económica debemos referirnos a los «Consejos Económicos Regionales»; uno para Valonia (Henao, Namur, Lieja y Luxemburgo), otro para Flandes (Flandes occidental, Flandes oriental, Amberes y Limburgo) y un tercero para Brabante, que consagra la Ley de 15 de julio de 1970.

Existían antecedentes de estos Consejos Económicos, ya que en 1945 fue creado un Consejo Económico Valón compuesto por miembros de los ayuntamientos, patronos y trabajadores. En 1952 apareció un órgano equivalente para la región flamenca. En 1951 surge el Consejo Económico Provincial para Limburgo y en 1954 otro para Flandes occidental, así como en 1956 un Consejo Económico para el distrito de Amberes. En 1956 nacería el Consejo Económico para el Distrito Bruselense, 1969 vería nacer la aparición de un Consejo para Brabante y en 1969 vería también la luz el Consejo Económico para el Brabante flamenco.

Por su parte los Consejos Económicos, especialmente el Valón, iban constituyendo, en su seno, en la medida en que el ámbito territorial de su competencia lo permitía, secciones especializadas operativas a nivel provincial, o de agrupaciones de Municipios.

La Ley de 15 de julio de 1970 es de claro sentido «regionalizador» o, si se han de usar calificativos menos enfáticos, de evidente signo descentralizador.

Dicha Ley prevé el nombramiento de los miembros de estos Consejos Económicos, por parte de la Corona, la cual ha de elegir para Flandes y para Valonia, por separado, los siguientes miembros:

18 parlamentarios.

12 consejeros provinciales.

15 representantes de la industria, clases medias y agricultores.

15 representantes de los trabajadores.

Cada grupo con derecho a representación en el Consejo Económico Regional, propone a la Corona una lista, con doble número de candidatos a consejeros de los que tendrá derecho. Todos ellos han de tener domicilio en la región de que se trate.

La composición del Consejo Económico Regional de Bruselas indica el tamaño más reducido de éste. Tan sólo 24 miembros nombrados por la Corona de entre las listas de 24 personas que le son elevadas por los Consejos Económicos Regionales Belga y Valón. La representación de Consejeros de cada uno de los dos grandes grupos lingüísticos ha de ser paritaria.

Cada Consejo Económico Regional puede acordar asociar a sus trabajos a un reducido número de expertos en economía regional, que gozarán de la condición de miembros de dichos Consejos cuando propuestos a la Corona sean nominados por ésta.

Las competencias de los tres Consejos Económicos Regionales son puramente consultivas y se circunscriben en esencia a lo siguiente:

1) Estudio de los problemas económicos regionales, coordinación de datos y propuestas elaboradas por las Sociedades de Desarrollo Regional, elaboración del proyecto de plan económico

que se refiere a la región dentro del Plan Económico quinquenal belga y seguimiento de su cumplimiento una vez es aprobado éste. El plan es obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado.

2) Propuesta de nombramiento de los miembros que habrán de dirigir la sección regional de la Oficina del Plan.

3) Emisión de dictamen sobre todo proyecto sometido, o no, a su parecer, por el Gobierno en lo que pueda afectar a la economía de la región, especialmente en relación con los proyectos de disposiciones normativas sobre desarrollo regional o límites de las regiones, así como sobre el reparto entre éstas, de las partidas presupuestarias sobre desarrollo regional y su afectación dentro de la región de competencia del Consejo.

La Ley de 15 de julio de 1970 preveía la creación de Sociedades de Desarrollo Regional a iniciativa de los Consejos Provinciales, dotándolas de un voluminoso paquete de competencias, las cuales eran del siguiente tenor:

a) *De estudio*: Análisis de las posibilidades de logro de un desarrollo económico en su ámbito territorial, confección del inventario de las necesidades de la región, remisión de datos a los Consejos Económicos Regionales.

b) *De impulsión*: Promueven la adopción de una determinada política regional por parte de las autoridades o del sector privado.

c) *De ejecución*: Por delegación del Estado y en interés de éste, de las provincias, municipios o de las agrupaciones de éstos, hacen ejecutar las expropiaciones forzosas de bienes, en el ámbito propio del Plan.

d) *De administración patrimonial*: Realizan actos de administración y de dominio sobre los bienes propios, pudiendo aumentar con éstos las inversiones públicas e incluso las privadas, en aras del mejor logro de las previsiones del Plan.

e) *Empresariales*: Un decreto regio, previo dictamen del correspondiente Consejo Económico Regional, puede autorizar a las Sociedades de Desarrollo Regional a suplir la inexistencia de iniciativa por parte del sector privado, o las deficiencias de éste, permitiéndolas llevar a cabo, por sí mismas, proyectos in-

dustriales financiados por la Sociedad Nacional de Inversiones o cualquier Sociedad Regional de Inversiones.

Una Oficina de Promoción Industrial informa o eventualmente prepara los proyectos industriales que vayan a ser realizados en la órbita del Plan.

Tanto los Consejos Económicos Regionales como las Sociedades de Desarrollo Regional son Organismos de Derecho Público, si bien se benefician de una cierta descentralización funcional e incluso financiera.

En otro orden de cosas, debemos señalar que a raíz del Decreto Real de 16 de junio de 1972, que preceptuó el camino a seguir por los Consejos Provinciales en orden a la constitución de las Sociedades de Desarrollo Regional, fueron iniciados diversos trámites por diferentes Consejos.

En sólo mes y medio (véase Decreto Real de 2 de agosto de 1972) aparecieron nada menos que siete Sociedades de Desarrollo Regional.

Cada provincia de la zona flamenca logró formar una Sociedad de Desarrollo Regional. Además, los distritos flamencos (Halle, Vilvoorde y Lovaina), que en la provincia de Brabante limitan al Oeste, al Norte y al Este, a esa aglomeración de 19 municipios que es Bruselas-capital, constituyeron otra Sociedad de Desarrollo Regional.

Las cuatro provincias valonas, con menores arrebatos descentralizadores, estimaron más oportuno formar una sola Sociedad de Desarrollo Regional en unión del distrito Valón de Nivelles, al sur de la provincia de Brabante.

El distrito de Bruselas-capital tendría también una Sociedad de Desarrollo Regional.

El resultado de todo ello fue que mientras en el ámbito de actuación territorial (las cuatro provincias valonas) del Consejo Económico Regional Valón funciona una sola Sociedad de Desarrollo Regional, en el territorio del Consejo Económico Regional de Brabante operan tres sociedades: la Sociedad de Desarrollo Regional para Halle-Vilvoorde y Lovaina, la Sociedad de Desarrollo Regional para Bruselas-capital (aglomeración bruselense) y la Sociedad de Desarrollo Regional para Valonia (que actúa tam-

bién en el distrito de Nivelles). Por su parte, en el territorio del Consejo Económico Regional Flamenco actúan cuatro Sociedades de Desarrollo Regional, una por provincia. Como podemos apreciar con claridad, el ámbito territorial de la regionalización varía enormemente según se trate de un dominio u otro, y aun dentro de un mismo dominio.

El «regionalismo» en la órbita del Plan Económico Nacional es enteramente distinto por las competencias y el territorio donde actúan los organismos de derecho público nacidos en su esfera, al «regionalismo» «socioeconómico» de la Ley de 1 de agosto de 1974 (modificada por Ley de 19 de julio de 1977), que desarrolla el artículo 107 *quater* de la Constitución. A su vez este «regionalismo» es distinto en su objeto, competencias y territorio, al «regionalismo» que pudiéramos llamar «lingüístico administrativo» del artículo 3 *bis* de la Constitución, y estos dos diferirían a su vez muy sustancialmente del «regionalismo» «educativo» y «cultural» de los artículos 59 *bis* y 59 *ter* del Ordenamiento Constitucional.

El quinto dominio de la regionalización: El regionalismo a efectos administrativos y judiciales

Las fronteras de las regiones lingüísticas

El artículo 3 *bis* que se añade a la Constitución belga durante la tercera revisión constitucional determina a máximo nivel la regionalización del Estado belga a efectos lingüísticos. En este dominio, el constituyente distinguió tres regiones unilingües: francesa, neerlandesa, alemana y una bilingüe, la de Bruselas-capital.

Las leyes relativas a la estructuración de regiones lingüísticas en Bélgica aparecen en 1962 (Ley de 8 de noviembre), aprovechando las investigaciones sobre empleo predominante de los idiomas en cada región realizadas pocos años antes bajo el patrocinio del Centro Harmel.

Posteriormente Leyes de 2 de agosto de 1963 y de 23 de diciembre de 1970, hoy vigente, regularon las fronteras lingüísticas superan-

do las iniciales divergencias acerca de la delimitación territorial de la región bilingüe de Bruselas.

Actualmente integran la región lingüística neerlandesa las cuatro provincias flamencas, junto con los distritos brabantinos de Lovaina y de Halle y Vilvoorde.

La región de lengua francesa comprende el territorio de las cuatro provincias valonas (salvo la zona alemana de la provincia de Lieja), y el distrito brabantino de Nivelles.

La región lingüística alemana comprende la zona Este de la provincia valona de Lieja.

La región bilingüe de Bruselas comprende los 19 municipios que conforman la aglomeración bruselense.

El empleo de los idiomas en la actividad judicial

La regulación del empleo de los idiomas en cada región se ha efectuado al amparo de lo que preceptúa el artículo 23 de la Constitución: «El empleo de los idiomas usados en Bélgica es facultativo; no puede ser reglamentado más que por la ley y sólo para los actos de la autoridad pública y para los asuntos judiciales.» Una Ley de 1873 desarrolló, para la administración de justicia, el citado artículo, que subsiste sin modificaciones desde 1831. Para cada materia el empleo de los idiomas es objeto de una regulación especial.

En lo que concierne a la Administración de Justicia, la Ley de 15 de junio de 1935 obliga a la unidad de lengua a lo largo de todas las actuaciones procesales. La lengua de la región será la usada por el órgano judicial con sede en la misma. En la región bilingüe de Bruselas el idioma en el que ha de sustanciarse el proceso es el del demandado, en las causas civiles, o el del procesado, en las penales. En la región de lengua alemana de la provincia de Lieja, el demandado o el procesado pueden optar por que el proceso se desarrolle en idioma francés.

Las partes en un proceso pueden solicitar que el mismo se desarrolle en lengua distinta de la que corresponde al tribunal por la región de su sede. La causa se remite a la jurisdicción competente más próxima de la región lingüística elegida.

El importe de las traducciones ordenadas por el juez o tribunal, o solicitadas por las partes, en relación con los documentos que sean alegados en su contra, corre a cargo del erario público.

Las profesiones legales (jueces, notarios...) deben acreditar unos ciertos conocimientos lingüísticos.

El empleo de los idiomas por la Administración Pública

En lo que concierne a la actividad de la Administración Pública, subsiste similar regla que para los órganos de la Administración de Justicia, según se detalla en la legislación coordinada de 18 de julio de 1966.

En las regiones unilingües, en principio, los órganos de la Administración Pública usan la lengua de la región, y en la región bilingüe de Bruselas, el neerlandés y el francés.

Los órganos de la Administración Central del Estado han de usar el idioma de la región hacia la cual se dirija su actuación administrativa.

Existen, sin embargo, unos 24 municipios que gozan de una regulación especial en atención a su enclave fronterizo entre dos regiones, o a la mixtificación de su población, de diferente extracción lingüística. Estos municipios han de hacer uso conjunto de dos idiomas, en todas sus actuaciones: el de la región y el de la minoría que habita en ese municipio, pero tiene una lengua distinta.

El uso de los idiomas en la educación

En materia educativa, la Ley de 30 de julio de 1963 establece la enseñanza en la lengua de la región y el aprendizaje obligatorio de la otra lengua. En la región de lengua alemana se prevé (Real Decreto de 30 de noviembre de 1966) un complicado sistema de enseñanza en francés y en alemán.

Se ha venido buscando el desarrollo de Universidades flamencas, lográndose en la actualidad un razonable equilibrio entre las Universidades valonas y las flamencas.

En resumen, podríamos concluir que el libre empleo de los idiomas de Bélgica es un derecho de los ciudadanos, y aunque los

poderes públicos están obligados al empleo de la lengua de la región, hay circunstancias modificativas de esta obligación genérica. Los municipios con población de lengua no homogénea han de actuar como si se encontrasen en la región bilingüe. Las partes en el proceso pueden optar por un Juzgado o Tribunal de otra región lingüística. No se penaliza en absoluto la pluralidad lingüística, puesto que las traducciones de los documentos que se incorporen corren por cuenta del erario público.

Los Consejos Culturales de las Comunidades Culturales francesa y neerlandesa, en virtud de lo preceptuado en el párrafo 3.º del artículo 59 *bis* constitucional, poseen competencia exclusiva (salvo lo dispuesto en el párrafo 4 del mismo artículo) para reglamentar por Decreto lo concerniente al empleo de las lenguas en el ámbito de la Administración Pública, la enseñanza pública y de las relaciones laborales entre empresarios y trabajadores.

Las reformas constitucionales en Bélgica

La Constitución Belga de 1831 fue reformada por primera vez en el período 1892-1893, introduciendo un régimen de sufragio universal templado con un sistema de voto censatario y de aptitud mediante el cual eran concedidos uno o dos votos suplementarios a los ciudadanos en función del pago de impuestos, de la titulación académica o del desempeño de actividades profesionales o de ciertas funciones públicas.

La segunda reforma constitucional realizada entre 1919 y 1921 también versó fundamentalmente sobre el régimen de sufragio y de representación, produciendo unos discretos resultados democratizadores. Se estableció la posibilidad de extender el voto a las mujeres mediante una ley aprobada por mayoría de los dos tercios de los sufragios (lo que no tendría lugar hasta la promulgación de la Ley de 27 de marzo de 1948). Se estableció la representación proporcional y el principio del secreto del voto, se rebajaron las condiciones de elegibilidad, se estableció la renovación total del Senado al término de cada legislatura. Se consagró el principio de que cada ciudadano elector tenía derecho

a un solo voto, prescindiéndose del concepto de «aptitud». Fueron mejoradas las retribuciones de los Senadores, eliminándose la presunción de la superior capacidad económica de éstos, etc.

Mientras las dos primeras reformas constitucionales no afectaron sustancialmente la estructura del Estado, puesto que afectaron fundamentalmente al sufragio, democratizándolo paulatinamente, la tercera reforma de la Constitución, que se produce durante el período 1967-1971, provoca una «regionalización» del Estado, modificando sustancialmente la estructura de éste.

La Constitución Belga de 1831 fue redactada exclusivamente en francés, y éste fue consagrado como idioma oficial único del Estado. Ello se debió probablemente a que las condiciones de lucha contra Holanda, en las que tuvo que lograr Bélgica su existencia como Estado, no invitaban a decretar la cooficialidad del idioma de los antiguos opresores y quizá más fundamentalmente al hecho de que siendo el derecho de sufragio y el acceso a los órganos de poder, una posibilidad reservada a las «aristocracias naturales», y concedoras éstas del idioma culto de la época; no quedaba lugar para que formara cuerpo, en aquel entonces, el conflicto lingüístico. Quienes tenían derecho a voto conocían el idioma de la Ilustración y no había problema lingüístico.

Al término de la segunda guerra mundial, los problemas de la Bélgica de las diferencias lingüísticas, culturales, educativas, socioeconómicas reflotan con gran intensidad, evidenciando lo necesario de una urgente modificación de las estructuras de poder. El resultado fue una solución adecuada para las diferencias lingüísticas y para las comunidades culturales, que no ha sido objeto de contestación por las fuerzas políticas belgas porque la regulación del empleo de las lenguas en materia administrativa, cultural o educativa, o en el seno de las fuerzas armadas es asunto sobre el que existe pleno acuerdo.

Cuestión bien distinta, y desde luego no pacífica, es la del regionalismo socio-económico del artículo 107 *quater*, cuyo funcionamiento adoleció desde su nacimiento de la tacha de provisionalidad que, aún hoy, es alegada principalmente por quienes no desean ese regionalismo, tímido por demás, a tres bandas (Flandes, Valonia y Bruselas), sino un regionalismo a dos (Valo-

nia-Flandes), que permita a los flamencos concurrir en el juego político sintiéndose como «la otra mitad» del Estado belga y no como «la tercera parte» actual del Estado trirregional en el que la aglomeración de Bruselas, con un 80 por 100 de francófonos, espina clavada en el corazón del Brabante Norte, en zona flamenca, tenga un *status* semejante precisamente al de la región flamenca que agrupa una población que quintuplica aquélla en número. Que Bruselas sea la simple capital de Bélgica es la única fórmula para evitar el separatismo entre flamencos y valones, según postura mantenida por el Partido Socialcristiano Flamenco (15), CVP, presidido por el antiguo primer ministro. Leo Tindemans.

Los socialcristianos, valones, por contra, son, en todo, partidarios de un regionalismo a tres, juzgando que Bruselas es algo más que una simple extensión territorial divisible entre las otras dos regiones, y que presenta caracteres que la convierten en algo sustancialmente distinto. El mejor remedio para evitar el separatismo de los bruselenses pasa por el respeto del principio de que el millón holgado de belgas francófonos puedan coexistir con los algo más de 200.000 flamencos en la aglomeración de Bruselas, revestida ésta del *status* de región diferenciada de la región flamenca, en la que geográficamente se encuentra ubicada.

La inexistencia de una región bruselense supondría violencia política sobre los francófonos bruselenses, a los que de nada les valdría su predominio numérico y social en dicha región. Este argumento es invocado con angustia por Paul Vanden Boeynants, líder del PSC y primer ministro tras la caída de Tindemans, hasta que le sucediera Martens.

Ni que decir tiene que el Frente Democrático de los Francófonos, primera fuerza política en la región bruselense, presidido por Antoine Spaak, hija de quien fuera gran líder socialista, describe con acentos mucho más dramáticos los peligros que acechan a los francófonos bruselenses caso de quedar confundidos en el área de la región flamenca.

(15) La posición de la Rama juvenil del CVP (CVP-JONGEREN), que preside Erik Van Rompuy, sería más radical.

Los partidos socialistas flamenco y valón (PSB y BSP) no consideran el tema de la regionalización como cuestión capital en sus programas políticos, juzgando que «ese no es su juego», pero los dos son en cierta medida sensibles a las aspiraciones de las fuerzas políticas predominantes en sus respectivas regiones. Los socialistas valones (PSB), partido predominante en la Valonia industrial, desarrollan una política de defensa del Estrado trirregional.

Los socialistas flamencos van un poco a remolque de la aspiración, mayoritaria entre los flamencos, de una Bélgica a dos.

En el resto del espectro político cabe apreciar la existencia de un partido comunista absolutamente minoritario en Bélgica (PC en región Valona y CP en región flamenca). El antiguo partido liberal, actualmente denominado Partido de la Libertad y del Progreso Liberal, ha optado por dividirse en tres ramas para cada una de las tres regiones (PLP, en la región valona; PVV, para la región flamenca, y PLP, bruselense). No es una fuerza política de excesiva importancia. La promesa de reducción sustancial de la carga fiscal constituyó uno de los puntos del programa político que este partido hizo público con ocasión de las pasadas elecciones, evidenciando así sus escasas expectativas de llegar al poder.

La Agrupación Valona (RW), *Rassamblément Wallon*, propugna una Valonia Autónoma, y su líder, Paul Henry Gendebien, encarna en ocasiones posturas cercanas al federalismo. El equivalente flamenco sería el *Volksunie*, que viene consiguiendo un número de parlamentarios similar al logrado por el RW y el FDF en las dos cámaras.

La palabra «federalismo», que en Bélgica como en España pone a temblar a muchos, puede leerse con relativa facilidad sobre las paredes de las ciudades belgas.

Otras fórmulas que se perciben a través de alguna que otra pintada son las de «Estado Flamenco» (frente al «Estado Valón»), de mayor acritud y de inequívoco significado, aunque de escasa popularidad.

En cualquier caso las fórmulas de federalismo y, claro está, las de Estados separados, creemos rozan en alguna manera con

el tema de la estabilidad de la Institución Monárquica, añadiendo un factor adicional de imprevisión al futuro político belga. La fórmula de «Estados separados» es muchísimo más improbable que la de un «Estado Belga Federal» y la viabilidad de este último es, a nuestro juicio, problemática, aunque la fórmula federal goce de cierta adhesión superficial de un número no desdeñable de belgas.

La gestación de las regiones

El sentimiento regional fructifica en la aparición de Centros de Estudios y Comisiones de Trabajo en la Bélgica de la última posguerra.

La Ley de 3 de mayo de 1948 creaba el «Centro de Investigaciones para la solución nacional de los problemas sociales, políticos y jurídicos de las distintas regiones», llamado «Centro Harmel», en honor del antiguo primer ministro y ministro de Asuntos Exteriores y presidente del Senado, que en 1946 propuso su creación.

Los trabajos del Centro Harmel, que publicó su dictamen en 1958, sirvieron de base a quienes prepararon la Ley de 8 de noviembre de 1962 o la de 2 de agosto de 1963 y también fueron tenidos en cuenta al elaborar la Ley de 23 de diciembre de 1970, relativas todas ellas al reparto lingüístico territorial.

En 1962, el Gobierno Lefèvre creó la «Comisión para la reforma de las Instituciones», cuyos trabajos no fueron de inmediato influjo.

El gobierno pidió en 1963 a socialcristianos, socialistas y liberales el inicio de conversaciones en orden al hallazgo de una fórmula aceptable para la reforma del Estado. Las conclusiones de esa «Conferencia de la Mesa Redonda», que así se la denominó, indujeron al Gobierno a formular una declaración en marzo de 1965 acerca de la revisión constitucional necesaria para consagrar el principio de autonomía cultural.

La Comisión Permanente Meyers-Vanderpoorten, creada en el verano de 1966 para el estudio de los problemas de las Comunidades lingüísticas, también llamada «Comisión de los 36», no vio

sus conclusiones inmediatamente aplicadas, a causa de la disolución anticipada de las Cámaras Constituyentes.

El grupo de Trabajo Euskens, creado en septiembre de 1969, también llamado «de los 28», fue el más afortunado, porque sus conclusiones sobre los problemas comunitarios, para cuyo estudio fue creado, encontraron plena acogida entre los constituyentes, al final del período 1967-1971.

El Gobierno creó el «Grupo de trabajo para Bruselas» o «de los 24», pocos días después de que el «Grupo de los 28» presentase, en noviembre de 1969, sus conclusiones, las cuales dejaban sin resolver el estatuto lingüístico y cultural de la aglomeración bruselense y los alcances del concepto de «región económica bruselense».

Sin esperar las conclusiones del grupo «de los 24», el Consejo de Ministros acuerda el 15 de febrero de 1970, por unanimidad, presentar un proyecto de reforma de la Constitución adicionando a la misma los preceptos de regionalización en diversos dominios.

La reforma de la Constitución Belga ha otorgado carta de naturaleza a las siguientes realidades:

1) La autonomía, en lo educativo y en lo cultural, de las tres comunidades culturales que se consideran coexisten en el Estado Belga: la Comunidad cultural francesa, la holandesa y la alemana, excluyendo la posibilidad de establecer una fiscalidad específica en este dominio y financiándose los Consejos culturales con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

2) La instrumentación de cuatro regiones lingüísticas a efectos fundamentalmente administrativos y judiciales.

3) La reserva de un régimen especial tanto en la actividad judicial como en el seno de las Fuerzas Armadas y en algunos órganos de poder (Parlamento, Consejo de Ministros), según pertenezcan los ciudadanos belgas a uno o a otro de los tres troncos lingüísticos.

4) La tímida «regionalización» a efectos «socioeconómicos» del artículo 107 *quater*, así como una política de descentralización en la planificación económica, obviamente indicativa, en Bélgica.

La «región socioeconómica» del artículo 107 *quater* carece del poder de imposición fiscal por encontrarse entre las instituciones con poder financiero citadas en el artículo 110 (fruto asimismo de la tercera revisión constitucional).

La política regional se financia con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en los que se contiene una partida que es atribuida de modo que una tercera parte se asigne en función del número de habitantes, de cada región; otro tercio según su superficie, y el resto, en proporción a la cifra global obtenida por el Estado en cada región en concepto de pago del Impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Como se puede apreciar, el sistema de reparto de la partida presupuestaria destinada a la financiación de este tipo de regionalismo del artículo 107 *quater* es de una objetividad impecable.

La Ley de 19 de agosto de 1977, aunque suprime los Consejos regionales flamenco, valón y bruselense, instituidos por la Ley de 1 de agosto de 1974, no modificó el régimen de financiación de la política regional contemplada en el artículo 107 *quater* constitucional.

Un segundo paso en la regionalización: Los acuerdos de Egmont y de Stuyvenberg

Para profundizar en la regionalización había que lograr un nuevo acuerdo básico entre todas las fuerzas políticas, que permitiese continuar el proceso que había comenzado su andadura tras la tercera revisión constitucional produciendo frutos en julio de 1971, fecha de los pre-acuerdos culturales entre las fuerzas políticas belgas, y julio de 1974, fecha de la Declaración gubernamental previa al desarrollo de instituciones regionales en el plano socio-económico y que fructificaría en el acuerdo de las fuerzas parlamentarias que supuso la Ley de 1 de agosto de 1974.

El acuerdo político (Pacto de Egmont), necesario para orientar el proceso de regionalización, se logró el 24 de marzo de 1977 y fue perfeccionado mediante el acuerdo de Stuyvenberg en 1978.

El punto débil de estos acuerdos lo constituye ese problema de difícil solución que es el logro de un *status* jurídico que resulte aceptable para Bruselas en un contexto en el que la capital y su aglomeración municipal son de entidad bien distinta si la comparamos con las regiones valona y flamenca.

Analizando la estructura básica de los acuerdos Egmont-Stuyvenberg veremos su alcance en lo relativo a los siguientes dominios de regionalización del Estado:

1) Al nivel de la regionalización que pudiéramos llamar socioeconómica (ordenación territorial y urbanismo, agricultura, industria y energía, recursos naturales, inmigración, salud pública, demografía y empleo) se resucitan los Consejos regionales de Flandes, Valonia y Bruselas, pero dejando la puerta abierta a la posibilidad de contar con una fiscalidad propia. Estos Consejos, que estarían formados por unos consejeros elegidos popularmente, en número equivalente al de diputados de la región, salvo en el caso de Bruselas, que tendría consejeros en proporción doble a la del número de diputados con que contase su región.

El presupuesto de cada región habría de nutrirse inicialmente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, en proporción a su extensión territorial, número de habitantes y cantidad recaudada en concepto de impuesto general sobre la renta de las personas físicas, tal y como tiene lugar en la actualidad.

No está acordado que la región bruselense tenga igual nivel de competencias que las regiones valona y flamenca, y este espinoso tema hizo caer al Gobierno Tindemans en 1978, al Gobierno de transición de P. Vanden Boeynants, en 1979, y probablemente haga caer al Gobierno Martens en 1980, aunque éste haya encajado relativamente bien la retirada a mediados de enero de 1980 del gabinete de coalición, de dos ministros y un secretario de Estado pertenecientes al Frente Democrático de los Francófonos, de Bruselas, que ven amenazado el *status* de su «región» en un regionalismo que, aunque nominalmente pueda ser a tres, en la práctica más fundamental tendrá que ser a dos.

El islote de Bruselas podrá ser «región», pero de menor rango.

Lo cierto es que parece difícil que socialcristianos flamencos y valones y socialistas valones y flamencos puedan mantenerse go-

bernando bajo la presidencia de Martens sin el concurso del Frente Democrático Francófono bruselense y sus afines del Rassemblement Wallon.

2) En materia del regionalismo cultural-educativo que significan los Consejos Culturales de las Comunidades Culturales francesa y neerlandesa, habrían de sufrir una modificación en su composición y en los criterios de asignación presupuestaria. Los futuros Consejos culturales habrán de estar compuestos por los consejeros regionales de Valonia o de Flandes y por los consejeros regionales bruselenses de la misma expresión lingüística. La financiación de la actividad de los Consejos culturales seguirá corriendo a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, pero los criterios de atribución a cada Consejo se objetivizan en cierta medida porque se tiene en cuenta la *ratio* de dos tercios en proporción a la población regional y un tercio en función de la superficie territorial. Se supone que la población de Bruselas es flamenca en un 20 por 100, hasta tanto que en unas futuras elecciones locales los candidatos flamencos no logren obtener un porcentaje de votos superior a dicha cifra.

El Consejo de la Comunidad Cultural Alemana subsistiría con el margen más reducido de competencias que posee en la actualidad.

3) Habría de producirse un futuro reparto de competencias con carácter exclusivo en favor del Estado, de los Consejos Culturales y de las regiones. En las materias no reservadas exclusivamente al Estado o atribuidas, también exclusivamente, a los Consejos Culturales o a los Organos Regionales, podrán estos últimos ejercer una facultad normativa, que puede quedar derogada (sin efectos retroactivos) si el Estado las regula mediante ley. Consejos culturales y regiones podrían completar la legislación estatal vigente, en el ámbito de sus competencias, por su parte. Se previó la creación de un Tribunal de Arbitraje que dirimiese los conflictos en estas materias.

4) Se proyectó una importantísima reforma en el Senado, que de una simple Cámara de reflexión que es la actualidad, habría de convertirse en una Cámara de las regiones, dado que estaría compuesta por miembros de los Consejos de las Comunidades

Culturales (que ostentan tal condición en virtud de su calidad de Consejeros regionales).

El Senado sería dotado de poderes específicos en materia de revisión constitucional, de los que hoy carece, y tendría la posibilidad de ejercer un veto devolutivo temporal sobre los proyectos aprobados por la Cámara de representantes.

Previsiones de futuro para la reforma del Estado en Bélgica

La continuación de la reforma del Estado en Bélgica parece que tendrá aún que hacerse con la necesaria parsimonia si sigue sucediendo que cada vez que intenta acelerarse el proceso el Gobierno entra en crisis a causa de la inaceptabilidad para los flamencos de una Bélgica a tres y de la insostenibilidad para los francófonos bruselenses de una Bélgica a dos que les niegue un papel político de suficiente altura.

Habría que estar muy atento al desarrollo de la reforma constitucional belga porque un Senado que fuese verdaderamente territorial, es decir, una cámara de las regiones [pero no en el plano puramente nominal en que es «cámara territorial» su homónimo español (véase art. 69,5 de la Constitución de 1978)], por sí solo podría permitir asociar ideas de un cierto tipo de federalismo que podrían ser tanto más razonables cuanto que la distribución de competencias entre el Estado, los Consejos Culturales y las Regiones, o más específicamente entre el Estado y las Regiones, diese pie para abonar la idea de unas regiones gozando de una esfera verdaderamente definida de poder frente al Estado.

Sin perjuicio del poder del Estado para legislar en materia de intereses generales, contando con la barrera cautelar de una cámara que preserve los intereses de las regiones.

Otros aspectos de la dimensión territorial del poder en Bélgica. Las provincias y los municipios como instituciones de poder estable y cristalizado frente a las tentativas de regionalización

El capítulo IV del título III de la Constitución belga configura las instituciones provinciales y municipales (art. 108), conforme a principios de democracia (elección directa de los miembros de los

consejos provinciales y municipales), autonomía, descentralización, publicidad de la gestión administrativa, tutela (por el poder legislativo o por un órgano especializado) de la actividad de las instituciones provinciales y municipales para que sea preservado el interés general o la ley.

Todos los artículos del capítulo IV del título III proceden de la época de la tercera revisión constitucional, salvo el 109, que atribuye con exclusividad a las autoridades municipales la redacción de las actas del estado civil y la teneduría de los registros.

Las provincias

A nivel provincial cabe apreciar la existencia de un gobernador que representa el poder central y que es nombrado por la Corona, y un Consejo Provincial, fruto éste de la elección popular. Este Consejo suscita de entre sus miembros una Diputación Permanente, que es el órgano de continuidad en el gobierno de la provincia.

Las aglomeraciones y federaciones municipales

Las «aglomeraciones» y «federaciones» de municipios que prevé el artículo 108 *bis* son asociaciones de municipios (las aglomeraciones serían las que agrupasen a los municipios cuyo territorio estuviese inseparablemente unido entre sí), cuya creación se hace mediante ley.

Cada aglomeración o federación cuenta con un Consejo, que es elegido popularmente. Los miembros del Consejo de la aglomeración o federación de municipios, forman de su seno un Colegio Ejecutivo, que es el órgano de poder continuado y propiamente ejecutivo, eligen también, en votación secreta y escrutinio mayoritario, a un consejero para presidente, el cual es posteriormente propuesto a la Corona para su nombramiento formal por el monarca. El mandato de los miembros de los Consejos dura seis años.

Las aglomeraciones y federaciones tienen competencias en orden a la coordinación de las actividades de los municipios, y en

orden asimismo a la ejecución directa de un amplio abanico de actividades. Asimismo poseen facultad reglamentaria en ciertas materias de competencia municipal y facultad para sancionar las infracciones a los reglamentos municipales.

La aglomeración o federación de municipios goza igualmente de la publicidad de establecer tributos en virtud de lo preceptuado en el párrafo segundo del artículo 110 constitucional, si bien ésta parece ser (16) una posibilidad meramente formal y poco usada en la práctica, debiéndose conformar con los recargos municipales sobre los impuestos estatales o con una participación en los impuestos provinciales.

Los municipios

Los municipios se gobiernan mediante un Consejo Municipal cuya elección se realiza mediante sufragio popular.

Los consejeros eligen de entre sí a los concejales después de haber elegido, mediante voto secreto, e igual, y escrutinio mayoritario, al consejero que han de proponer a la Corona para su nombramiento como burgomaestre.

También los Ayuntamientos poseen facultades normativas en la esfera de sus competencias y la posibilidad de ejercer funciones de policía y de imponer tributos, lo que no pasa de ser una posibilidad teórica porque en la práctica deben conformarse con la participación en los impuestos o el recargo sobre los impuestos provinciales.

Toda la actividad de las provincias, aglomeraciones o federaciones de municipios y de los municipios está sujeta a una rigurosísima tutela administrativa que vela por el interés de la ley y los intereses generales de la nación, y que está reservada formalmente a la Corona, que, en el caso de los municipios, se sirve normalmente de la Diputación Permanente de la federación o aglomeración.

Cabría apreciar asimismo un nivel de control jurisdiccional de la actividad de las instituciones municipales y provinciales.

(16) R. ORTIZ GUTIÉRREZ: «El reparto de las competencias financieras en Bélgica». *Documentación Administrativa* núm. 181. Enero-marzo 1979.

Un supuesto especial: la aglomeración bruselense

El artículo 108 *ter*, constitucional, reserva a la aglomeración bruselense un régimen especial mediante el cual el Consejo de aglomeración y el Colegio ejecutivo se dividen en dos grupos lingüísticos: francés y neerlandés. La representación lingüística en el seno del Colegio ejecutivo, excluido el presidente, ha de ser paritaria.

No sólo las competencias del Consejo de la aglomeración bruselense alcanzan cotas más altas de poder que los restantes Consejos de aglomeraciones o federaciones, sino que existe otra especialidad cual es la de que en la aglomeración que comprende a la capital existe una Comisión francesa de la cultura y una Comisión neerlandesa de la cultura, que tienen competencias en materia educativa y cultural, en el ámbito de su propia «comunidad cultural» o para toda la aglomeración si constituyen juntas las llamadas «Comisiones reunidas» y las decisiones adoptadas han obtenido mayoría de votos emitidos en cada una de las Comisiones (lo que constituye un mecanismo de protección para la población neerlandófono de Bruselas).

La Ley de 26 de julio de 1971 desarrolla ampliamente el capítulo IV del título III de la Constitución que acabamos de exponer.

**Balance comparativo entre el regionalismo belga
y el regionalismo español**

Hemos hecho referencia a un número suficientemente elevado de aspectos reveladores de los alcances del «regionalismo» belga como para abstraernos de intentar formular, siquiera fuese a vuelapluma, unas breves comparaciones con el «regionalismo» español de la Constitución de 1978.

1) El proceso de «regionalización» belga comienza a tomar carta de naturaleza al término de la última guerra europea. Se ha tratado de un proceso largo que no encuentra su consagración constitucional sino pasados veinte años de que —fundamentalmente por parte de los flamencos, como grupo emergente en

el país— se plantease la necesidad de introducir cambios fundamentales en la estructura del Estado. Por ejemplo, el bilingüismo, hecho cotidiano desde el nacimiento del Estado belga en 1831, no se consagra constitucionalmente hasta 1967, al comienzo de la tercera revisión constitucional. El proceso de «regionalización» belga lleva durando treinta y cinco años y dista mucho de estar acabado.

En claro contraste, cabe señalar que la «regionalización» del ordenamiento público español es fruto de un muy corto proceso. En tres años se pasa de un Estado Unitario centralizado a un Estado Regional (quizá el adjetivo se queda corto), que aspira además a la descentralización.

Los políticos españoles que han constituido el poder constituyente aparente en la labor de reforma del Estado, han hecho gala de confiar en la capacidad de las leyes para ser, más que letra impresa, elementos generadores, por sí solas, de una nueva realidad (17).

Tanto se ha llegado a precisar y a aquilatar conceptos en nuestra suprema ley, que los Estatutos de Autonomía en poco se apartan de preceptos literales enteros que contiene la misma.

En sólo tres años se ha bosquejado una estructura de poder enteramente distinta de la anteriormente vigente y cuya articulación a nivel territorial ha sido hecha, salvo lagunas e imprecisiones, con un detalle considerable. En Bélgica se viene obrando con menor celeridad. La máquina del Estado que surja del futuro desarrollo constitucional belga será una máquina que se habrá beneficiado de un amplio rodaje previo.

2) Como hemos venido viendo, las competencias que tienen los órganos que podríamos llamar «regionales» en Bélgica son siempre muy tímidas, lo único que hacen es proponer, sugerir, impulsar, emitir dictámenes. En ocasiones, los Consejos culturales tienen una cierta capacidad normativa, pero ésta está limitada a materias educativas y culturales muy concretas y, lo que

(17) La excesiva creencia en que la ley «crea» la realidad y no más bien que la «reconoce», «fija» y «delimita», a medida que la realidad se produce, es una deformación de los juristas continentales, fruto del racionalismo. Algunos políticos, en buena mayoría juristas, de los primeros momentos de la transición, han obrado como si creyeran en una capacidad taumaturgica de las leyes para configurar «more geométrico» un Estado de nuevo cuño.

es más importante, dichos Consejos no están compuestos más que por parlamentarios de cada grupo lingüístico (con la especialidad del Consejo alemán), por lo que pudieran considerarse casi como una comisión especializada del Parlamento.

Ninguno de estos órganos surgidos en el contexto de la política de «regionalización» belga poseen una fiscalidad propia. (En aquel país cada vez que se ha hablado de crear una fiscalidad propia de los órganos regionales se teme caer en un federalismo).

Además esos órganos ostentan sus competencias en un corto abanico de materias y en la medida en que se justifique una política regional diferenciada.

En España el contraste es bien evidente. Las Comunidades Autónomas poseen fiscalidad propia (artículo 157 de la Constitución) y los órganos de poder de dichas Comunidades tienen poderes en ningún modo tímidos.

Las Asambleas Legislativas de las Comunidades poseen capacidad de crear, en determinadas condiciones, normas con fuerza de ley, pero con la peculiaridad de que los órganos de control de esa actividad previstos en el artículo 153 constitucional no son especializados. Tanto el Tribunal Constitucional como la jurisdicción contencioso-administrativa, sin olvidar el Tribunal de Cuentas o el Gobierno, tienen multitud de funciones a desarrollar aparte de la de controlar a los órganos de poder de cada comunidad autónoma. Por tal motivo, el control sobre la actividad de las Comunidades Autónomas será presumiblemente poco eficaz.

El Tribunal Constitucional que podría reputarse, por ser citado en primer lugar en el artículo 153, como el más capaz para ejercer dicho control, no será en ningún modo un órgano desocupado. Del control previo de constitucionalidad a los recursos de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, o los recursos de amparo del artículo 53,2, pasando por los conflictos de competencia entre los órganos del Estado, o entre el Estado y las Comunidades o entre éstas entre sí, sin olvidarnos de las impugnaciones del artículo 161,2, la competencia del Tribunal tendrá cumplida ocasión de ponerse a prue-

ba. (Véase artículo 2.º Ley 2/79, de 3 de octubre, orgánica del Tribunal Constitucional).

Parece que ante las dudosas expectativas de un control minucioso de las actividades de los órganos de poder regionales, éstos gozarán de una mayor extensión en términos reales de su poder.

Por otra parte, la misma amplitud del espectro de competencias reservadas a las Comunidades Autónomas en el artículo 148 (que por cierto se asemeja indiferenciadamente al artículo 149 en más de un aspecto —ocio, cultura, m.c.m.—), y la puerta abierta que prevé el artículo 150 para, de diversos modos, acrecer el poder de las Comunidades Autónomas, convierte a éstas en auténticamente poderosas.

3) Otro elemento de distinción entre cada tipo de «regionalización del Estado» es el referido a la composición de los órganos «regionales» en cada país.

Los belgas parece como si hubiesen actuado en esta esfera conforme a principios de mínimo gasto (también temiendo la merma de poderes del Parlamento).

Los Consejos culturales de las dos grandes Comunidades Culturales (art. 59 *bis* Constitucional), por ejemplo, han venido componiéndose simplemente por los mismos parlamentarios que cada grupo lingüístico posee en las dos Cámaras. (Esto cambiará en el futuro si se aplican los pactos Egmont-Stuyvenberg. Integrarán los Consejos Culturales los llamados consejeros regionales.)

Otro ejemplo sería el de los Consejos regionales flamenco, valón y bruselense, que la Ley de 1 de agosto de 1974 crea en desarrollo del 107 *quater* constitucional. Estos consejos (suprimidos por la Ley de 19 de julio de 1977, nacida del Pacto Comunitario) estaban compuestos sencillamente por los Senadores domiciliados en cada región. Deberán renacer en aplicación de los pactos Egmont-Stuyvenberg, pero aún parecen existir criterios de ahorro porque los consejeros regionales serán los mismos que integrarán los llamados Consejos Culturales.

Otros «órganos regionales» belgas, como los Consejos Económicos Regionales, están compuestos, a por mitad, por parlamentarios y por miembros de los Consejos Provinciales.

En Bélgica normalmente no se precisaban dos actos distintos de la voluntad popular para designar a los miembros del Parlamento y a los de un órgano regional (18), sino que estos últimos eran integrados de una manera automática. La condición de parlamentario conllevaba la de integrante del «órgano regional». A lo sumo se prevé una designación regia (es el caso de los Consejos económicos regionales, los cuales tienen también miembros presentados por distintas organizaciones), de entre las listas propuestas por cada grupo, y que contienen doble número de candidatos.

Con los pactos Egmont-Stuyvenberg los consejeros regionales que actuarán en la esfera del 197 *quater* serán a la vez Consejeros culturales de las Comunidades Culturales previstas en el 59 *bis* constitucional.

Los belgas tienen que recurrir a las elecciones en menor medida que tendrán que hacerlo los españoles para elegir unos órganos regionales que, justo es decirlo, poseen hoy competencias abismalmente diferentes a las de los belgas del momento presente.

Los españoles podrán ejercer su derecho al voto para configurar más órganos de poder que los belgas, porque a las elecciones legislativas debemos sumar las elecciones para las Asambleas Legislativas de las Comunidades. Las elecciones locales cuentan tanto en uno como en otro país.

Parece que como corresponde a «regionalizaciones» de distinto alcance, su coste económico será también diferente y que concretamente los españoles habrán de prestar sustento económico a un mayor número de órganos públicos de poder, y al personal al servicio de éstos.

4) Otro tema en el que se produce claro contraste entre la «regionalización» belga y la española lo constituye la uniformidad estructural de los órganos «regionales» españoles, así como la homogeneidad de sus competencias frente a la variedad de la estructura de los órganos belgas y lo desigual de sus competencias.

(18) El Consejo de la Comunidad Cultural Alemana sí sería una excepción.

En España se ha desatado una batalla de emulaciones entre las comunidades autónomas y preautónomas. El asunto se toma como una cuestión de honor entre rivales que no pueden consentir ser conceptuados teóricamente como «menos» que los otros. Todo ciudadano que se precie, exige que su comunidad llegue a ser tan autonómica como las otras y que además lo logre a través del régimen especial del 151 constitucional en vez del 143, que este último es menos airoso y constituye una vía más lenta que se traducirá en menores alcances autonómicos iniciales.

Se puede ser más pobres que los catalanes o los vascos, pero aquí «nadie es menos que nadie». Decididamente España no es un país calvinista. La pobreza de medios no achica moralmente a ninguno de los de esta piel de toro. De modo que intentar «racionalizar» los procesos autonómicos —modo eufemístico de denominar al posible pacto (19) entre los dos grandes partidos políticos españoles para «desacelerar» dichos procesos y para «adecuar» (mejor sería decir «racionar») las atribuciones de competencias a la «capacidad» de cada comunidad preautonómica para desempeñarlas con dignidad—, en la España del momento parece imposible. Los Estatutos de Autonomía, ya promulgados, o en trance de elaboración, han asumido todas las competencias posibles previstas por la ley, y es previsible que se calquen los unos a los otros, asemejándose entre sí tal como sucede con los conocidos hasta ahora.

La declaración del partido gubernamental formulada el día 16 de enero por medio de su Secretario general y de otros jefes de fila, recomendando la abstención en las votaciones de iniciativa autonómica, puede mermar considerablemente las posibilidades de lograr el régimen de similitud o de paralelismo en las autómías que parece subyacer en la Constitución de 1978.

Como consecuencia de la postura del partido gubernamental se abre un portillo a la desigualdad de competencias de las Comunidades Autónomas entre sí, es decir, se instaure como situa-

(19) El Pacto cuya existencia se afirmaba en el encarte especial dedicado a España por el diario *Herald Tribune* en diciembre de 1979, se habría quebrado un tanto hoy, febrero de 1980, por la decisión del partido del Gobierno de presentar el voto en el Referéndum autonómico andaluz como una alternativa entre marxismo y centrismo y no como una alternativa entre una autonomía amplia (art. 151 de la Constitución) y una autonomía reducida (art. 143 de la Constitución).

ción de partida una forma de «regionalismo desigual», en el que las futuras Comunidades Autónomas tendrán que negociar competencia por competencia y órgano de poder por órgano de poder regional, en claro contraste con los menores obstáculos que supuso el artículo 151 y la disposición transitoria segunda constitucional, para las Comunidades Autónomas ya cristalizadas.

El cambio de postura gubernamental puede impedir que algunas regiones accedan incluso a su autonomía, con lo que puede suceder que España se convierta en un Estado tan solo «parcialmente regional».

Si, en un supuesto extremo, sólo existen dos o tres Comunidades Autónomas en el conjunto del Estado, no va a ser tan pacífica la cuestión de su calificación política. No va a estar tan claro que pueda ser conceptualizado el español como un Estado regional.

La postura adoptada por el partido del Gobierno introduce una modificación sustancial en el equilibrio existente entre las tendencias políticas al momento de elaborarse el texto constitucional. La cuestión no es baladí. Se ha transitado de una relativa apertura de ánimo hacia las autonomías, a un espíritu de recelo y de desconfianza hacia las mismas. Se ha destapado un nuevo partido centralista puro. El resultado pudiera ser el de una modificación sustancial de la estructura del Estado, inesperada para alguien que sólo tuviese ojos para el tenor literal del texto de la Constitución. El cambio de postura es radical y extraño en un partido, UCD, que es en gran parte responsable del texto de 1978.

La modificación de la postura política de UCD, si hacemos caso a las declaraciones de señor Alzaga, parece deberse a la «experiencia adquirida» en el proceso de transformación del Estado. Aunque no se ha aludido con demasiado detalle al excesivo coste en procesos electorales y en sueldos de los miembros del legislativo y del ejecutivo de cada Comunidad Autónoma, se teme, con cierta razón, que una regionalización total del Estado constituya una carga económica insostenible. El temor a unas Comunidades Autónomas de tendencias políticas bien opuestas a las del partido del Gobierno parece que habrá sido otro elemento,

y no el menos fundamental, que habrá incluido en este mini-golpe o cambio de postura de UCD.

De considerar la autonomía regional como un bien que deben disfrutar todos los españoles se ha pasado a estimar que las Comunidades Autónomas son un mal menor cuya formación no debe ser favorecida, sino tan sólo «tolerada» cuando no haya más remedio, como es el caso de las dos grandes nacionalidades históricas.

Antes del cambio en la política del partido gubernamental parecía que el objetivo último de la Constitución de 1978 era una regionalización total del Estado en la que cada Comunidad Autónoma habría de contar con una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno y un Tribunal Superior de Justicia. Todo eran puertas abiertas para ensayar nuevos procesos de asunción de competencias y cotas más altas de autonomía. Ahora bien, los órganos autónomos, alcanzada su cota máxima, debían ser a nivel de organización iguales entre sí. Ninguna Comunidad Autónoma necesitará más de un Legislativo, un Ejecutivo y un órgano Superior judicial a nivel regional.

El resultado último de las Comunidades Autónomas tendría que significar la homogeneidad entre sus respectivos órganos de poder.

En cambio una simple ojeada al sistema belga revela una serie de órganos que, aunque son competentes en materias similares, lo son con distinto alcance. (Ver el modo de composición y las competencias del Consejo de la Comunidad Cultural alemana, que son algo enteramente distinto que de los Consejos Culturales de las Comunidades Culturales francesa o neerlandesa).

Podríamos decir que en España existe un modelo último único de regionalismo que se traduce cuando llega a su cota más alta y perfeccionada en unos órganos regionales taxativamente enumerados y cuyas competencias a nivel de formulaciones teóricas serán previsiblemente idénticas.

En Bélgica existen diversos niveles de regionalización (lingüístico, socioeconómico, de planificación económica, educativo-cultural, etc.). En cada nivel surgen órganos cuya composición no sigue idénticas vías y cuyas competencias pueden ser distin-

tas entre sí. A su vez es muy distinta la competencia territorial de los órganos que surgen a cada nivel de regionalización. Hay órganos «regionales» competentes en una aglomeración municipal, otros que lo son en un distrito provincial, los hay con competencias en el territorio de una provincia, o en el de cuatro provincias, o incluso hay órganos regionales con atribuciones sobre el territorio de cuatro provincias junto con uno, dos o tres distritos provinciales.

En España todo el regionalismo parece hecho «more» geométrico. Todo es igual y racional. Podemos enlazar así con la siguiente nota distintiva.

5) En Bélgica el «regionalismo» parece contemplar la «etnia lingüístico-cultural» por encima del *locus* territorial donde ésta esté asentada. Hay como un *ius sanguinis* del ciudadano belga que le otorga derecho a prestar servicio militar en una unidad de su grupo lingüístico, o a ser encausado en el proceso penal o demandado civilmente en ciertos casos en su lengua materna, o a recibir la influencia de la comunidad cultural en la que está inmerso por encima de su ubicación geográfica.

En España hay tímidas concesiones al *ius sanguinis* en el artículo 6,2 del Estatuto de Autonomía Catalán o en los artículos 6,5 y 7,2 del Estatuto vasco. En el resto del articulado de los Estatutos ha logrado imponerse el sentido de territorialidad que impera en la Constitución. En España no hay «pueblos» ni «etnias», en España hay «vecinos administrativos», sujetos que gozan de vecindad administrativa (art. 7.º, 1, del Estatuto vasco y art. 6.º, 1, del Estatuto catalán).

El concepto de «vecindad administrativa» se introdujo pretendiendo sirviese para evitar la discriminación de la población emigrante en el territorio de las Comunidades «ricas», pero ha esclavizado a los residentes a un territorio.

En la Constitución se habla de un regionalismo cuyo basamento es la provincia. Se entiende inconscientemente que la provincia es el ingrediente de la región. La afirmación del artículo 143,1 parece mucho más clara y tajante que la diluida y oscura del artículo 144 constitucional. Los islotes culturales (gallegos, vascos, andaluces, castellanos en territorios de provincias de otras

regiones), sospechamos no tengan viabilidad como zonas con derecho a una «regionalización» especial diversa de la de la provincia de enclave. Aquí no hay territorios frontereros con régimen lingüístico mixto. (Reacción ante la «indisciplina» de los del Condado de Treviño por parte de la UCD.)

6) Otro rasgo diferencial entre el proceso de regionalización belga y el español viene constituido por la naturaleza de las fuerzas políticas que lo impulsan.

En Bélgica no existen los partidos que en España llamaríamos «centralistas». No hay un solo partido que extienda sus filas por todo el territorio nacional. Los socialcristianos flamencos mantienen posturas enteramente distintas a las de los socialcristianos valones, especialmente en el tema de la «regionalización». Ninguno de estos dos partidos podría ser tachado de «sucursalista» respecto del otro. Varias crisis de gobierno avalan este aserto. Igual sucede en el caso de los dos partidos socialistas belgas (si bien éstos parecen tener menor preocupación por el regionalismo), así como con los tres partidos liberales, o las dos secciones del Partido comunista.

Por motivos obvios, con menos razón podremos tachar de centralistas a los flamencos del Volksunie, bruselenses del Frente Democrático Francófono o a los valones del Rassemblement Wallon.

En España la composición de las fuerzas políticas es bien distinta. Hay partidos «centralistas» con, eventualmente, una «sucursal» abierta en el territorio de una o varias Comunidades, y partidos que podríamos llamar «regionales» o «nacionalistas».

Los partidos «nacionalistas» o «regionalistas», tanto si pertenecen a la derecha conservadora: PNV, como si representan a la izquierda más radical: *Front d'alliberament nacional de Catalunya* se niegan en redondo a hacer causa común con los partidos que estarían compuestos a nivel nacional por individuos de similar extracción social.

La condición de miembros de un partido-para-todo-el territorio-español con sede, claro es, en Madrid, parece que conlleva una cierta ceguera hacia las posturas políticas y las aspiraciones de los partidos que limitan su acción a la periferia.

La ceguera de cada partido centralista hacia el punto de vista de los grupos de idéntica extracción social de la periferia, fundamenta la razón de ser de los partidos regionales.

Dentro de los partidos que podríamos denominar «centralistas», la comprensión del fenómeno de la «regionalización» del Estado se hace en términos más rígidos y simplistas por parte de aquellos partidos que se encuentran más alejados de un imaginario centro del espectro político.

De modo que para la extrema derecha la regionalización del Estado parece que significa quiebra de la unidad nacional, confusión de la autoridad, oficialización de privilegios entre las regiones. Para la extrema izquierda esa misma «regionalización» corría el peligro de ser usada por las burguesías de cada región como instrumento de logro de ventajas particulares y el monopolio de la explotación de la clase trabajadora en el territorio de la propia Comunidad Autónoma. Todo ello sin perjuicio del derecho a la autonomía y autodeterminación de los pueblos de España, que declaran reconocer estos partidos de la extrema izquierda.

La sensibilidad de los cuatro grandes partidos, AP (CD), UCD, PSOE y PCE, que podríamos llamar «centralistas», hacia el tema de la «regionalización» del Estado es de un talante menos cerrado, no en vano han sido en buena parte artífices del resultado constitucional.

Quizá existe una peculiaridad en el «regionalismo» de AP-CD. Si hemos de hacer caso a Fraga Iribarne (20) lo que le preocupó muy fundamentalmente en el proceso de «regionalización» que consagraría la Constitución, fue la inclusión del término «nacionalidades» en un artículo (el 2.º) que hablaba de la «Nación española» como un todo, así como de las «regiones».

Al líder de la entonces Alianza Popular se le antojaba la fórmula poco clara y portillo a través del cual podrían introducirse ataques a la unidad del Estado.

Sin embargo, no es menos cierto que AP, como los restantes tres grandes partidos, admitió francamente el principio del regionalismo y de la autonomía a nivel territorial e institucional,

(20) M. FRAGA IRIBARNE: «La Constitución de 1978, a vista de ponente». DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. 180, octubre-diciembre 1978.

respetando las diferentes culturas de España, pero el fantasma de la ruptura de la unidad del Estado rondaba las mentes de los parlamentarios del Partido de Alianza Popular.

A través de las enmiendas presentadas (21) durante la elaboración constitucional por el grupo socialista del Congreso se advierte especial insistencia en que quedase bien clara la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, lo que implica en dichos partidos un deseo de profundización sin reservas en la autonomía de las regiones, lo que aproximaría a este sector de la izquierda a formulaciones federalistas.

7) Quizá existe otra diferencia entre el espíritu que anima a cada una de las dos «regionalizaciones» aquí consideradas.

Los belgas se benefician del principio de igualdad ante la ley y de la correlativa unidad de jurisdicción en los artículos 6.º y 94, respectivamente, de la Constitución. En el supremo ordenamiento belga no se habla de solidaridad entre las regiones, ni provincias.

El artículo 6.º *bis* prohíbe la discriminación entre los belgas en el disfrute de los derechos y libertades, pero como el precepto alude seguidamente a la protección de las «minorías filosóficas e ideológicas» (22) pierde parte de su valor como precepto genérico, ya que la prohibición de discriminar se ciñe a un ámbito muy concreto: el de lo «ideológico y lo filosófico» que parece utilizable en el terreno de los metafísicos, entrando en el terreno más íntimo de las creencias, pero no en un discurso de lucha contra posibles desequilibrios económicos.

El otro precepto constitucional belga que habla de discriminaciones es el artículo 59 *bis*, que las prohíbe si se fundamentan en «razones ideológicas y filosóficas».

No he encontrado que la Constitución belga hable de desigualdades económicas regionales ni de que la acción del gobierno del Estado deba dirigirse a un adecuado tratamiento correctivo de éstas.

(21) Véase DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. 180.

(22) Artículo 59 *bis*, párrafo 7.

«La ley decreta las medidas para prever cualquier discriminación por razones ideológicas y filosóficas».

De una lectura atenta de la Constitución belga se desprende que ésta consagra los clásicos principios de igualdad jurídica y unidad de jurisdicción y alude a la igualdad de condiciones entre todos los ciudadanos para el disfrute de los derechos y libertades, pero parece que no contempla específicamente el tema de la desigualdad de condiciones económicas, sino el de trato desigual por razones ideológicas o filosóficas, esto es, de creencias.

Parece como si los constituyentes belgas hubiesen juzgado que los desequilibrios regionales eran, en todo, consecuencia de la acción de los hombres de dicha región y el desequilibrio fuese una consecuencia de la naturaleza. Esta impresión es la que podría deducirse de la lectura del artículo 5.º de la Ley creadora de instituciones regionales con carácter preparativo para la aplicación del artículo 107 *quater* de la Constitución, de 1 de agosto de 1974.

En virtud de dicho precepto la partida presupuestaria destinada a cubrir los gastos de la política regional establecida por la Ley se reparte proporcionalmente entre las regiones delimitadas igualmente por dicha Ley, de modo que un tercio de la cantidad global se asigne a cada región en función de su población, otro tercio teniendo en cuenta la extensión de su territorio, y el tercio restante en proporción directa a la cantidad que el erario público belga obtenga en cada región en concepto de pago del Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas.

Es decir, no sólo el legislador belga ignora cualquier posible desequilibrio regional de partida al financiar la política regional atendiendo a la extensión territorial o al número de los habitantes de la región, lo que constituye un tosco mecanismo de valoración, sino que con una impecable lógica capitalista asigna más dinero al territorio cuyos ciudadanos pagan más en concepto del gran impuesto personal global y directo belga, el general sobre la Renta de las Personas Físicas. De modo que los eventuales desequilibrios regionales belgas (unas 500.000 pesetas renta per cápita de los flamencos frente a una peor calidad de la vida de 400.000 pesetas de renta per cápita de los valones), no son contemplados con temor por la clase política belga que manteniendo una lógica distributiva capitalista da «a cada cual lo suyo»

mediante un mecanismo de atribución que consagra la desigualdad porque Valonia con menos población, menor renta y menores recaudaciones fiscales percibirá siempre menores cantidades que el Flandes, más poblado, más rico y que paga más impuestos. Hasta aquí el mecanismo de distribución de los fondos presupuestarios de la política regional belga.

Los supuestos de partida de la Constitución española son bien distintos. En ella se habla de igualdad con generosidad indudable. Mientras el artículo 1.º habla simplemente de la igualdad como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, y el artículo 14 habla de la igualdad ante la ley, el artículo 2.º y el breve Preámbulo introductorio al articulado constitucional hablan de solidaridad nacional y de cooperación internacional.

El preámbulo aludido solemniza el compromiso de colaboración de la Nación española en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra.

El artículo 2.º habla de una forma de esa cooperación que habrá de ser la de *solidaridad* entre las «nacionalidades» y «regiones» que integran la Nación española.

Pero donde, a nivel de formulaciones teóricas, el legislador belga no hablaría de solidaridad más allá de lo que obligase la aséptica relación de: «pago de impuestos-devolución de parte de ellos a efectos de promover una política regional», el constituyente español habla de solidaridad con machaconería sospechosa.

Quizá el constituyente es consciente de que las regiones arrancan de una situación de desequilibrio muy acusado entre sí y por eso insiste en que «el Estado», denominación que es demasiado inconcreta, corregirá los desequilibrios regionales, intentando asegurar *erga omnes* que la élite en el poder acabará con los desequilibrios.

Parece más improbable que el constituyente pretendiera tranquilizarse a sí mismo ante su eventual temor de que el resultado final de las autonomías se tradujese, entre otras cuestiones, en un aumento de la desigualdad.

La solidaridad del preámbulo y el artículo 2.º vuelve a ser invocada con el debido aparato en los artículos 138-1 y 158-2.

En el artículo 158-2 se alude al Fondo de Compensación Interterritorial que sirve para «corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad» y será destinado a «gastos de inversión», es decir, a actuación correctora de la base económica de partida.

Este «Fondo» regulado en el artículo 158 que parece constituir el colofón del título VIII, relativo a la organización territorial del Estado, pudiera ser la contrapartida tranquilizadora de las inquietudes que se traslucen a lo largo de todo el título en el que el legislador se preocupa de que los Estatutos de Autonomía no comporten privilegio alguno respecto de los otros (la redacción del artículo 158-2 está formulada como una fácil presunción *iuris tantum*) de que los españoles no sufran trato discriminatorio en los territorios del Estado (art. 139).

El artículo 158 está redactado con grandísima imprecisión debido a que los criterios de asignación de fondos de los Presupuestos Generales del Estado en favor de las Comunidades Autónomas pueden ser libremente apreciados. Es muy difícil sostener cuándo la prestación de un servicio público alcanza un «nivel mínimo» y cuándo no. El *volumen* de los servicios y actividades estatales que las Comunidades Autónomas hayan asumido es algo difícilmente mensurable. ¿Cómo valorar volúmenes y niveles si se carece de instrumentos para medir datos tan indefinidos como los consignados?

El importe de las asignaciones que los Presupuestos Generales del Estado reserven a las Comunidades Autónomas dependerá de la capacidad de presión de éstas ante las Cortes. Las regiones con mayor representación parlamentaria (las de mayor población), tendrían presumiblemente una mejor capacidad inicial para la presión. Pero hay que tener en cuenta otros factores como son el del tipo de partidos políticos de la región, ya que la obediencia «centralista» de éstos, o, por el contrario, «regionalista-nacionalista», determinaría probablemente una postura política comprensiva de los problemas de «todas» las regiones (o quizá de la propia mucho más que de las otras), traducándose todo ello en una menor o mayor presión a ejercer para conseguir la asignación presupuestaria.

En resumen, podríamos simplificar diciendo que mientras los constituyentes belgas se desentienden del tema de los desequilibrios regionales juzgados como un hecho natural y establecen el reparto de los fondos regionales simplemente en función de los datos de extensión territorial, población y recaudación fiscal, los constituyentes españoles evidencian una preocupación por las desigualdades territoriales de modo reiterado y buscan corregirlas, si bien los instrumentos utilizados, que parecen ser los descritos en los dos apartados del artículo 158, son desafortunados.

En el epígrafe primero de dicho artículo sobran los criterios, por su imprecisión, que se estima habrán de regular la atribución de fondos de los Presupuestos Generales del Estado a favor de las Comunidades Autónomas. Bastaría con aludir a esa capacidad de las Cortes Generales sin aludir a los criterios que habrán de guiarla.

El epígrafe 2.º del artículo 158 reserva el reparto del Fondo de Compensación Interterritorial a las Cortes Generales. La tipología de los partidos que representen a cada región y fundamentalmente la variable «centralista»-«nacionalista»-«regionalista», determinarán la capacidad de presionar haciendo comprender la necesidad de mayores asignaciones de dicho Fondo.

Para los belgas la desigualdad sería fruto al parecer de la actividad de los hombres que aciertan en los negocios y en el desempeño de su actividad frente a otros hombres que no aciertan, hoy, en su actividad, pero que mañana pueden, con su esfuerzo, modificar su situación.

Los españoles creen que la desigualdad es obra, no de la actividad laboriosa u ociosa de los hombres, sino de un *fatum* extraño a sus responsabilidades y que debe ser corregido.

El constituyente español de 1978 no era, evidentemente, calvinista.

En la Constitución española se habla varias veces de solidaridad, denotando dicha repetición, o la inexistencia de solidaridad, o el fundado temor de que ésta no se produzca. El instrumento creado en el artículo 158 adolece de imprecisión.

Lo preceptuado en el artículo 158 se incluía con distinta, aunque similar, redacción en el primer borrador del Proyecto de Constitución, manteniéndose a lo largo de los debates e informes.

El PNV y el PSOE propugnaron en más de una ocasión que el dinero del Fondo de Compensación Interterritorial fuese repartido por el Senado, fracasando la propuesta.

Resumen

El proceso de regionalización del Estado belga se inicia en la última posguerra mundial y alcanza una primera cristalización en las reformas constitucionales del periodo 1967-1970.

Se trata de una regionalización que siendo extremadamente parca a la hora de atribuir competencias a los órganos de poder que pudiéramos llamar «regionales» resulta muy generosa a la hora de atribuir relevancia al hecho de que el individuo pertenezca a cualquiera de los tres grupos lingüísticos que coexisten en Bélgica. Es decir, que la «regionalización» belga no sólo contempla el territorio, sino a la condición de la persona.

Se trata asimismo de un proceso de «regionalización» referido a diversos dominios (cultura, educación, justicia, planificación económica, economía, administración) en cada uno de los cuales se suscitan órganos políticos cuya competencia territorial es distinta a la que podrían tener los órganos políticos surgidos en otros dominios de la regionalización, dándose además la circunstancia de que dentro de un mismo objeto o dominio regionalizado, los órganos que surgen en cada territorio tienen a su vez distintas competencias.

Tres son las características fundamentales que cabe apreciar en la regionalización operada en Bélgica en el ámbito del Derecho Público en los últimos tiempos:

1) Su falta de simetría, ya que no se opera una regionalización «more» geométrico, sino acomodada a las circunstancias peculiares de la materia y del territorio, teniendo lugar una multiplicidad de órganos con distintas competencias.

2) Es una regionalización que no sólo contempla el dato del territorio, sino que el elemento subjetivo, abstracción hecha del

enclave territorial en que este elemento subjetivo esté situado (por ejemplo: un belga de lengua alemana prestará siempre su servicio militar en una unidad de lengua alemana).

3) Es una regionalización, que llamaríamos empírica por oposición a una postura racionalista, y que ha sido concebida como proceso de experimentación más que como un esquema previo del que partir.

Si las vigentes constituciones española e italiana trazaron en su día un esquema a partir del cual se construye el Estado regional con una actitud propia del racionalismo jurídico, en Bélgica cada logro constitucional ha sido fruto de unos pactos previos alcanzados entre las fuerzas políticas tras décadas de lucha, nuevos pactos y crisis gubernamentales.

En Bélgica el punto de ficción fundamental consiste en el *status* a conferir a la «región» de Bruselas, que los socialcristianos flamencos y otras fuerzas de la región no desean ver situada en un plano de igualdad con las regiones flamenca y valona, mientras que los francófonos bruselenses y un sector de los valones no soportan la idea de que Bruselas sea un territorio jurídicamente irrelevante en una Bélgica que, ignorándoles, determine una regionalización a dos.

La contemplación del supuesto belga es de enorme utilidad para una comparación con el impuesto español, que nos permita comprender mejor nuestro presente, toda vez que en Bélgica se manejan categorías políticas idénticas a las que se utilizan aquí (federalismo, unidad, separatismo, regionalización, autonomías...), mientras que el elemento humano es, desde el punto de vista de la cultura, de su renta económica o incluso étnicamente perfectamente diferenciable y además tienen idiomas distintos que utilizan realmente, lo que pudiera, teóricamente, dar lugar a situaciones de tensión en el proceso de regionalización del Estado.

Todo aquel que estuviese empeñado en una labor de regionalización del Estado se interesará seguramente por el desarrollo del proceso de regionalización belga, que se produce en un país con unas diferencias culturales, lingüísticas, étnicas, religiosas, etcétera, sedimentadas con toda naturalidad desde hace siglos.

NOTA DEL AUTOR

En el período comprendido entre la terminación y publicación del presente trabajo, el gobierno del señor Martens comenzó a entrar en franca crisis desde que el 16 de enero de 1980 el Frente Democrático de los Francófonos retiró a sus dos ministros y al secretario de Estado que formaban parte de la coalición gubernamental en protesta por el tratamiento que se pretendía otorgar a la región de Bruselas por iniciativa de los socialcristianos flamencos, con la aquiescencia de los socialcristianos valones.

El 17 de marzo de ese mismo año tuvieron lugar unos episodios de violencia entre flamencos y valones en el distrito fronterero de los Fourons, con veinte heridos como resultado.

El Gobierno perdió la confianza parlamentaria los primeros días de la Semana Santa, y un nuevo Gobierno presidido asimismo por el socialcristiano Martens comenzó a gobernar a mediados de mayo.

No obstante el conflicto entre un proyecto de Estado birregional en Bélgica, y el proyecto de un Estado belga trirregional en el que Bruselas se codee a alto nivel con Flandes y Valonia, subsiste, y puede hacer peligrar la estabilidad de la nueva Coalición Gubernamental, como viene sucediendo desde hace algunos años a esta parte.

* * *

He utilizado la edición de 1974 de la *Constitución Belga comentada*, del profesor Robert Senelle, contenida en la colección «Proyectos y Análisis», número 158, que publica el Ministerio belga de Asuntos Exteriores.

También *La réforme de l'Etat Belge*, del mismo autor, y contenida en la misma colección de «Idées et Etudes», número 315, en versión francesa.

De mucho interés ha sido la consulta al artículo del profesor don Román Ortiz Gutiérrez sobre «El reparto de las competencias financieras en Bélgica», contenido en el número 181 de la *Revista DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA*, pp. 87-129, correspondiente a los meses de enero a marzo de 1979.

Indispensable ha sido la lectura del diario belga, editado en Charleroi, corazón de la Valonia, *Le Rappel*, de tendencia socialcristiana francófona, y que autosubtitula: «Le journal quotidien de la Valonie».

y cuya actitud ante el contencioso entre flamencos y francófonos acerca de la regionalización es evidente.

El recurso a las crónicas del diario *El País*, cada vez que se tambalea la coalición gubernamental belga, o la lectura de los encartes del diario *International Herald Tribune*, han resultado siempre sugestivas.

El diario *Le Monde* evidencia la actitud centralista del periodismo parisino porque los intentos de avance en la regionalización del Estado belga, suelen ser descritos en términos apocalípticos de destrucción de la unidad del país vecino. Con todo, el diario francés de mayor tirada es quien más se interesa entre los grandes diarios europeos por la suerte del Estado belga en general, y por el alcance de la regionalización para los valones en particular. Resulta comprensible el interés de *Le Monde* por la suerte que pueda correr la población francófona belga, que puede ser desplazada de su tradicional posición de privilegio por la población flamenca que es claramente emergente.

A propósito del interés de los grandes diarios europeos por el tema de la regionalización belga, debemos decir que *The Times* se ocupa escasamente, *La Stampa* la ignora sencillamente y *ABC* apenas la trata, salvo que la cuestión incida en una crisis de gobierno. No es ocioso constatar que con ocasión de la retirada de la coalición gubernamental presidida por Martens de un ministro y dos secretarios de Estado, pertenecientes al bruselense Frente Democrático de los Francófonos, el diario *ABC* habló exclusivamente de la crisis gubernamental, mientras el diario *El País* dedicaba al tema doble o triple número de líneas, remontándose al problema de la regionalización. Todo ello evidencia actitudes diferentes hacia la cuestión de la regionalización.

Agradezco a don Mario Trinidad Sánchez, jefe de nuestra Oficina de Turismo, haberme facilitado diversa legislación belga.

El profesor Lojendio, en junio de 1979, presentó en Granada, con ocasión de las Jornadas de Ciencia Política y Derecho Constitucional, una ponencia relativa a la reforma constitucional en Bélgica.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Constitución española, edición comentada, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.

La Constitución española de 1978, Comentario sistemático, Madrid, Ediciones del Foro, 1978.

Costituzione spagnola nel trentennale della Costituzione italiana, Bologna, 26-27 maggio 1978.

La Constitución española 1978, F. RUBIO LLORENTE.

La revista DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA desde principios de 1978 contiene interesantísimos artículos sobre diversos intentos de regionalización en Europa. El número 180, dedicado monográficamente a la Constitución española, contiene tres artículos de interés, debidos a los señores Fraga Iribarne, Peces-Barba y Solé Tura, si bien no referidos específicamente al tema regional.

De mucho fruto es la consulta de la obra de don Nicolás Pérez-Serrano: *La Constitución Española de 1931* en lo que se refiere a las autonomías regionales de la II República.