

SISTEMA POLITICO-ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACION CONSULTIVA EN BELGICA

Por ANTONIO MARTINEZ MARIN

Sumario: I. SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO: 1. Las acusadas peculiaridades del sistema belga: un siglo y medio de Estado de monarquía parlamentaria. 2. La coalición política como forma tradicional de gobernar. 3. La estructura territorial de la Administración: central y periférica, provincial, municipal, comunitaria y regional. 4. Consideración final: los conflictos como causa determinante de la nueva y compleja articulación del sistema político-administrativo belga.—II. LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA: 1. El sistema político-administrativo determina la consulta. 2. La ausencia de Administración consultiva orgánica e inorgánica constitucionalizada. 3. El Consejo de Estado como órgano consultivo de ámbito estatal y competencia general. 4. Los órganos consultivos de carácter específico de la Administración central. 5. La consulta orgánica regional: 5.1 Los Consejos regionales. 5.2 Los Consejos económicos regionales. 6. Limitada importancia de la consulta administrativa en la Administración local. 7. Gran importancia de la consulta a nivel central: 7.1 La doble tipología. 7.2 Nacimiento y desarrollo. Causas. 7.3 Condicionamientos de la decisión político-administrativa. 8. Valoración de la consulta: 8.1 Valoración positiva. 8.2 Valoración negativa. 9. Reflexión final sobre el presente cambio del sistema político-administrativo belga.

«Nuestro país, a pesar de su exigüidad (30.500 Km²) y del pequeño número de sus habitantes (diez millones, más o menos), aunque de una densidad media de población considerable (330 habitantes por Km²), presenta un tejido socio-cultural y económico de una gran variedad» (1).

A. MOLITOR

«Nosotros no hemos conocido ni revoluciones, ni trastornos de régimen, ni guerras civiles, ni putsch militar. Para nosotros, las catástrofes han venido del exterior y no

(1) «Notre pays, en dépit de son exigüité (30.500 km²) et du petit nombre de ses habitants (10 millions à peu près) (*) présente un tissu socio-culturel et économique d'une grande variété.

(*) Petit nombre en chiffres absolus. La densité moyenne de la population est considérable: 330 habitants au km². MOLITOR, A.: «L'Administration belge face au changement», RICA, vol. XLV, 1979, núm. 4, p. 293.

del interior; esto nos distingue de Francia, de Alemania, de Italia, de España, de Austria.

Si las instituciones del país no hubieran estado sostenidas por un gran consensus nacional, es bien evidente que ellas no hubieran conocido esta estabilidad» (2).

E. DAYEZ

«En el año X de la regionalización, un sentimiento predomina: el de duda. Duda sobre la voluntad de llegar a un resultado, duda sobre las posibilidades de triunfar, duda sobre la posibilidad de acabar el proceso y de conseguir el compromiso. Una sola certeza en definitiva: Sin regionalización, el Estado belga podría perder el equilibrio. ¿No vale la pena intentar la experiencia? (3).

F. DELPÉRÉE

I. El sistema político-administrativo

1. *Las acusadas peculiaridades del sistema belga: un siglo y medio de Estado de monarquía parlamentaria*

Territorial y poblacionalmente, Bélgica ofrece unos caracteres acusadamente diferenciadores en relación con Francia, Italia y España. En 1975, 9.800.000 habitantes para un suelo de 30.520 km² dan una densidad media de 321 hab/km², cifra que le sitúa, después de Holanda, en el país más densamente poblado de Europa. Estos factores geográficos y otros tales como su situación casi septentrional europea, su vecindad con los tres Estados de mayor influencia en Europa occidental, su ubica-

(2) «Nous n'avons connu ni révolutions, ni bouleversements de régime, ni guerres civiles, ni putsch militaire. Pour nous, les catastrophes son venues de l'extérieur et non de l'intérieur, ce qui nous distingue de la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, l'Autriche.

Si les institutions du pays n'avaient pas été soutenues par un large consensus national, il est bien évident qu'elles n'auraient pas connu cette stabilité.» Omer Vanaudenhove, antiguo presidente del partido para la libertad y el progreso, en DAYEZ, E.: *La Belgique est-elle morte?* Fayard, París 1969, p. 39.

(3) «En l'an X de la régionalisation, un sentiment prédomine: celui du doute. Doute sur la volonté d'aboutir, doute sur les chances de réussir, doute sur la possibilité d'achever le processus et de réussir le compromis. Une seule certitude, en définitive, sans régionalisation, l'Etat belge pourrait perdre l'équilibre. L'expérience ne vaut-elle pas alors la peine d'être tentée?» DELPÉRÉE, F.: «La régionalisation en Belgique, an X», *RICA*, vol. XLV, 1979, núm. 4, p. 339

ción en la frontera misma del mundo protestante y católico no deben ser olvidados en el conocimiento del mismo sistema político-administrativo, pues le determinan y condicionan de modo esencial.

Bélgica comienza con un doble nacimiento feliz dado que su independencia como Estado coincide con su constitucionalización de Estado de Derecho. A finales del siglo xvi las provincias del Sur de los Países Bajos comienzan a diferenciarse como conjunto de los Países Bajos del Norte. Estas diferencias se agudizan posteriormente con la presencia española y austriaca, y es bajo esta última dinastía de los Ausburgo como se encuentra la mayoría de las provincias que integraría el nuevo Estado al final del antiguo régimen. En 1789, año de la Revolución francesa, los Países Bajos austriacos se sublevan contra José II consiguiendo la independencia, pero ésta es muy efímera ya que en 1792 son conquistados por los franceses. Reconquistados por los austriacos en 1793, de nuevo vuelven a ser dominados por aquéllos en 1794 que los incorporan a la República francesa, al comienzo de 1795 para un período de veinte años. A la caída de Napoleón, las grandes potencias disponen que las provincias belgas queden bajo la soberanía del rey de los Países Bajos septentrionales, Guillermo de Orange. Una revolución estalla en septiembre de 1830 con el objetivo de conseguir la independencia como Estado, que es proclamada por el Gobierno provisional revolucionario el 4 de octubre de 1830. Con la finalidad de redactar una Constitución, el Gobierno provisional nombra para realizar esta tarea una comisión integrada por catorce miembros, de los que trece eran juristas y en su mayoría menores de cuarenta años. De éstos, sólo siete miembros trabajan de manera permanente, cuatro acuden a una o varias sesiones y los tres restantes no asisten (¡conducta frecuentemente repetida en todo órgano colegial consultivo!). Del 4 de diciembre de 1830 al 7 de febrero del siguiente año, la Asamblea Constituyente discute y aprueba el texto constitucional. La primera Cámara legislativa belga es elegida por sufragio restringido basado en el sistema censatario y en el de titulación académica (*capacitariat*) y sólo disponen de voto los varones mayores de veinticinco años. El número de electores inscritos se eleva a 46.099 (38.429 cen-

satarios y 7.670 graduados) sobre una población de cuatro millones de habitantes. Este Congreso nacional, compuesto de propietarios y de intelectuales, no puede menos sino de constitucionalizar especialmente los derechos individuales que supongan limitaciones a los poderes públicos; de este modo, para defender la libertad de comercio y de industria positivizan la inviolabilidad de la propiedad privada y la libre empresa, en cuanto se refiere a los primeros, y las libertades de pensamiento, opinión, cultos, prensa, asociación y reunión, como defensa de los intereses de los segundos.

La base jurídico-filosófica de la Constitución está influida por las teorías de los grandes juristas y filósofos franceses e ingleses del siglo XVIII, se plasma en los derechos individuales aludidos y, en materia de organización, en la positivización de los tres poderes diferenciados. Para Gilissen, el texto belga copia alrededor del 40 por 100 de la Ley fundamental de los Países Bajos de 1815, un 35 por 100 de la Carta Constitucional francesa de 1814, un 10 por 100 de la Constitución francesa de 1791, un 5 por 100 podría venir del Derecho constitucional inglés y el resto, 10 por 100, son disposiciones originales (4).

Con posterioridad al 7 de febrero de 1831 y hasta el momento presente, la primera Constitución europea escrita de monarquía parlamentaria ha sido revisada en tres ocasiones. En 1893 el sufragio restringido es sustituido por el general pero desigualitario, pues junto al voto de todo ciudadano varón mayor de veinticinco años se atribuyen uno o dos suplementarios para los electores que pagasen determinada cantidad en concepto de contribuciones directas, para los titulares de diplomas de enseñanza superior y para determinados titulares de funciones públicas. Además, se constitucionaliza la obligatoriedad del voto para combatir el acusado abstencionismo electoral de la época. El número de electores pasa a 1.354.891 y el de sufragios concedidos alcanza la cifra de 2.111.127. Pero el derecho de sufragio universal puro y simple comienza a ser constante reivindicación popular desde los comienzos del siglo actual y, en ocasiones, se

(4) GILISSEN, J.: «La Constitution belge: ses sources, son influence», *Res Publica*, 1968-4, pp. 105 y s. Este mismo autor constata además que la primera Constitución, inspirada por el texto belga, es la española de 1937 (p. 136).

recurre a medidas extraparlamentarias, especialmente la de la huelga general, a fin de conseguir la igualdad política. La primera guerra mundial interrumpe este proceso reivindicativo, pero la Ley electoral en 1919 y la Constitución en 1921 positivizan el derecho de voto a todos los varones mayores de veintiún años, pues el derecho de sufragio femenino no sería reconocido legalmente hasta el 27 de marzo de 1948.

La extensión del sufragio contribuye a la supremacía que el Parlamento adquiere sobre los otros dos poderes constitucionalizados. La monarquía, a través de una larga trayectoria en la que se suceden tensiones y actitudes reales diversas, viene a desempeñar el papel propio que le corresponde en un régimen parlamentario. Este proceso necesita de más de un siglo para cerrarse, pues si ciertamente el rey necesita del refrendo ministerial desde el comienzo constitucional, no debe olvidarse que hasta Alberto I preside los Consejos de Ministros, incluso éste, aunque en raras ocasiones, también lo hace. Leopoldo II (1865-1909) ejerce activamente su poder personal en los campos militar y diplomático e, incluso, condiciona el nombramiento del primer ministro a no reducir el presupuesto de guerra, como sucede en 1870, o exige la dimisión de dos ministros provocando la de todo el Gobierno, como sucede a mediados de la década de 1880. El mayor hecho antiparlamentario lo protagoniza Leopoldo III en 1940 capitulando, sin refrendo ministerial, ante las tropas alemanas y permaneciendo en Bruselas mientras el Gobierno se había exiliado a Londres.

Esta conducta anticonstitucional, tras provocar grandes tensiones en la vida belga durante los años posteriores a la segunda contienda mundial, determina la abdicación del monarca en 1951 y la proclamación de su hijo Balduino como rey. A partir de esta fecha el conflicto entre la concepción antigua del equilibrio de poderes y la moderna de preeminencia del Parlamento como órgano de representación popular ha sido superado en favor de esta última (5).

(5) VAN IMPPE, H.: *Le régime parlementaire en Belgique*. Emile Bruylant. Bruxelles, 1988, pp. 21-41; SENELLE, R.: «La reforma del Estado belga», en *Noticias de Bélgica*, colección «Proyectos y Análisis» núm. 171, 1978, pp. 38-40.

La tercera revisión constitucional realizada a fines del año 1970 y conforme al procedimiento establecido en el artículo 131 (6), va a cambiar la estructura misma del Estado en cuanto significa el abandono del sistema monocéntrico centralista y la aceptación del comienzo de otro policéntrico (7).

El poder supremo está en el Parlamento en cuanto órgano representativo de la voluntad del pueblo. De él sale, se apoya y se controla al Gobierno. El bicameralismo belga cuenta con la Cámara de Representantes y el Senado. La primera está compuesta de 212 miembros elegidos por medio del voto singular, obligatorio, directo y secreto de todos los ciudadanos mayores de veintiún años, domiciliados desde hace por lo menos seis meses en el mismo municipio, y que no se hallen en uno de los casos de exclusión previstos por la ley (8). El sistema electoral es el de representación proporcional según el método de Hondt sobre listas presentadas a nivel de distrito *arrondissement* electoral, repartición de puestos a nivel de provincia y a una sola vuelta (9). «Para ser elegido miembro de la Cámara de Representantes, es preciso: 1.º Ser belga de nacimiento o haber obtenido

(6) El artículo 131 dispone: «El poder legislativo tiene el derecho de declarar que existen motivos para revisar tal o cual disposición constitucional que el mismo designa. Después de esta declaración, las Cámaras son disueltas por pleno derecho.»

Serán convocadas dos nuevas, de conformidad con el artículo 71 («El rey tiene el derecho de disolver las Cámaras, ya sea simultáneamente, ya separadamente. El acta de disolución comporta la convocatoria de los electores dentro de los cuarenta días; de las Cámaras, dentro de los dos meses.» Art. 71).

Estas Cámaras estatuyen, de común acuerdo con el rey, sobre los puntos sometidos a revisión.

En tal caso, las Cámaras no podrán deliberar, si los dos tercios, al menos, de los miembros que componen cada una de las mismas no se hallen presentes; y ningún cambio será adoptado si no se reúnen por lo menos los dos tercios de los sufragios.»

Dos fragmentos más complementan las disposiciones revisorias constitucionales; el primero de ellos imposibilita toda reforma constitucional durante una regencia (artículo 84), mientras que el segundo asegura la existencia de funcionamiento normal del poder legislativo al disponer que «ninguna revisión de la Constitución puede ser comenzada o proseguida en tiempo de guerra o cuando las Cámaras se vean impedidas de reunirse libremente en el territorio nacional» (art. 131 bis). Dada la fecha de incorporación constitucional del último fragmento (1970), no conlleva riesgo de error detectar su causa motivadora en la conducta de Leopoldo III durante la segunda guerra mundial.

(7) La exposición de esta última reforma del texto belga se incluye en el apartado de la estructura territorial de la Administración.

(8) Arts. 47 y 48 de la Constitución. Art. 1.º del Código electoral.

(9) Art. 49 de la Constitución. Arts. 87, 165 y s. del Código electoral. El número de distritos (*arrondissements*) electorales, que varía de dos a cinco por provincia, es de treinta, según Real Decreto de 1 de diciembre de 1972 (Monit., 4 octubre 1973).

la gran naturalización; 2.º gozar de derechos civiles y políticos; 3.º haber alcanzado la edad de veinticinco años cumplidos; 4.º tener su domicilio en Bélgica. Ninguna otra condición de elegibilidad podrá ser requerida» (10). El Senado está integrado de 106 senadores elegidos directamente por sufragio universal y un número más restringido, actualmente de 75, es elegido por sufragio indirecto. De éstos, 50 son elegidos por los Consejos provinciales en proporción al número de habitantes de la provincia y 25 son cooptados por el propio Senado. Existe todavía una cuarta categoría de senadores formada por los hijos del rey o, en su defecto, por los príncipes de la rama de la familia real llamada a reinar y que actualmente está constituida por una sola persona. «Para ser elegido senador, es necesario: 1.º Ser belga de nacimiento o haber obtenido la gran naturalización; 2.º gozar de derechos civiles y políticos; 3.º estar domiciliado en Bélgica; 4.º tener por lo menos cuarenta años de edad» (11). Este requisito general de la edad se excepcionaliza para la cuarta categoría senatorial ya que los hijos del rey o, a falta de ellos, los príncipes belgas de la familia real llamada a reinar, son senadores a la edad de dieciocho años, aunque no poseen voto deliberativo más que a la edad de veinticinco años (12). La duración del mandato legislativo es de cuatro años. Hay que mencionar que el Código electoral belga admite el voto preferencial por alguno de los candidatos que figuren en la lista (13), aunque, en la práctica, en muy rara ocasión el candidato colocado al fin de la lista consiga, gracias a los votos preferenciales, ser elegido (14).

(10) Art. 50 de la Constitución. Art. 223 del Código electoral.

(11) Art. 56 de la Constitución. Art. 224 del Código electoral.

(12) Art. 58 de la Constitución. El art. 58 bis de la Constitución y el art. 225 del Código electoral obligan pertenecer, necesariamente, al senador de elección directa a una de las determinadas categorías positivizadas en estos mismos fragmentos legales.

(13) Art. 170 del Código electoral.

(14) Véase, en este sentido, VAN DEN BERGHE, G.: «La Belgique», en *Les régimes électoraux dans la Communauté européenne*, de GEORGE, J.; HAND, G. J., SASSE, C., Cujas, Paris, 1979, pp. 34-36. Herman van Impe, refiriéndose a las elecciones legislativas de 1985, caracterizadas por un récord histórico absoluto en cuanto a porcentaje de votos preferenciales, señala que sólo dos diputados sobre un total de 212 fueron elegidos gracias a sus votos de preferencia emitidos al lado de su nombre en el boletín o lista de sufragio. En cuanto a la elección para el Senado, ningún senador fue elegido en razón de la preferencia de los electores. VAN IMPE, H.: *Op. cit.*, p. 58.

2. La coalición política como forma tradicional de gobernar

El Derecho público belga no reconoce explícitamente a los partidos políticos, aunque sí implícitamente. Al disponer los artículos 48, párrafo segundo, y 53, apartado 1.º, de la Constitución que las elecciones se efectúan de acuerdo con el sistema de representación proporcional, tanto para la Cámara de Representantes como para los senadores de elección directa, está legitimado su existencia. El artículo 115 bis (Ley de 5 julio de 1976, art. 28) del Código electoral, al positivizar que «los diferentes grupos políticos representados en el Parlamento pueden presentar un acta pidiendo la protección de su sigla», reconoce y defiende su vigencia. Sin embargo, no existe hasta el momento presente un Estatuto de partidos políticos aunque hayan surgido propuestas para su elaboración. No está previsto el financiamiento directo a los partidos aunque, a partir de 1974, se haya establecido una subvención indirecta a los partidos políticos representados en el Parlamento a través de la dotación por cada uno de sus miembros (15).

Según las elecciones legislativas de 1977, siete partidos políticos tienen representación parlamentaria. Los tres partidos históricos de implantación estatal y de mayor influencia en la vida política belga son el Partido Social-Cristiano (PSC), el Partido Socialista (PSB), y el Partido de la Libertad y del Progreso (PLP). En las últimas décadas han surgido otros tres partidos de implantación «comunitaria» o regional, como son la Volksunie (VU), el Rassemblement Wallon (RW) y el Front Démocratique des Francophones (FDF). Finalmente, el Partido Comunista (PCB), con implantación en todo el territorio estatal pero de muy limitada representación parlamentaria.

El Partido Social-Cristiano, la mayor fuerza política belga a través de su historia, encuentra en la religión católica el elemento aglutinador de todas sus tendencias y disensiones internas. En 1858 los católicos fundan una «asociación constitu-

(15) De un modo especial nos hemos servido en la materia de este epígrafe de VAN IMPE, H.: *Op. cit.*, pp. 45-95. VAN DEN BERGHE, G.: *Op. cit.*, pp. 9-41. SENELLE, R.: «Estructuras políticas, económicas y sociales de Bélgica», *Noticias de Bélgica*, números 114, 115 y 116, 1970, pp. 38-51.

cional conservadora» como respuesta a la nueva organización liberal de 1846. Aquélla es sustituida en 1868 por la «federación de asociaciones constitucionales y conservadoras» que, a partir de 1884, se convierte en un verdadero partido unitario clerical que mantiene lazos estrechos con la jerarquía eclesiástica. La «unión católica» sustituye después de la primera guerra mundial a la «federación» que, a su vez, lo es por el «bloque católico belga». En 1945 se constituye el Partido Social-Cristiano, que renuncia a todo carácter confesional.

El Partido Socialista belga, a diferencia del Social-Cristiano y del Liberal que nacen con fines electorales, tiene su origen como movimiento reivindicativo del proletariado, privado de elementales derechos políticos y sometido a condiciones de vida y trabajo lamentables. Su fundación se da en 1885 y se denomina Partido Obrero belga. Dirige su acción de forma directa, especialmente por medio de la huelga, pues la parlamentaria se le tiene prohibida. La reforma electoral le permite entrar en el Parlamento en 1894 y con el sufragio universal se convierte en la segunda fuerza parlamentaria. La denominación actual la adopta durante la clandestinidad de la segunda guerra mundial.

El Partido Liberal es, cronológicamente, el más viejo de Bélgica ya que su fundación se remonta a 1846. El carácter laico, incluso anticlerical, ha sido el elemento unificador de este partido que ha vivido graves disensiones internas; pero que presenta, junto a una acusada evolución doctrinal, unas estructuras apenas modificadas hasta 1961. En esta fecha adopta la denominación de «Partido de la Libertad y del Progreso» y se sitúa, ideológicamente, más a la derecha con la intención de atraerse a la burguesía católica descontenta con la «sindicalización» del Partido Social-Cristiano.

El Partido Comunista nace después de la primera guerra mundial cuando el Partido Socialista se instala en el régimen, ya gobernando, ya en la oposición parlamentaria. Su apogeo coincide con el periodo intermedio entre las dos guerras y su declive mayor en 1958, ya que sólo consigue obtener dos escaños de diputados.

La *Volksunie* (Unión Popular) es un partido nacionalista flamenco. Entre las dos guerras mundiales existió otro partido na-

cionalista flamenco pero desapareció inmediatamente después de la guerra, debido a la colaboración que mantuvo con el ejército invasor. En 1954 la *Christelijke Vlaamse Volkspartij* (Unión Popular Cristiana Flamenca) se presenta a las elecciones legislativas y obtiene un puesto de diputado. Al final del mismo año suprime el vocablo «cristiana» en su denominación con la finalidad de ampliar su electorado a los nacionalistas de izquierda. A partir de esta fecha ha crecido su fuerza parlamentaria de modo ostensible.

El Partido Valón es el más joven de los partidos políticos belgas, ya que su nacimiento es de fecha tan próxima como la de 1965. El partido se declara abierto «a todos los valores sin discriminación de ideología, de filosofía o de religión», bajo la divisa de «Valonia, Libertad, Justicia social». En 1968 se presenta a las elecciones con la denominación de *Rassemblement Wallon* (Agrupación Valona).

El frente democrático de los bruseleños francófonos se presenta por primera vez a las elecciones generales en 1965 y obtiene tres puestos de diputado y uno de senador.

En los cuadros siguientes se ofrece, numéricamente, tanto la presencia parlamentaria de estos siete partidos belgas en las elecciones de 1974 y de 1977, como el número de sufragios y porcentaje obtenido en 1977. Para una mayor comprensión del fenómeno electoral se distinguen las alas y los diversos partidos del mismo partido con sus diferentes siglas, según la región o comunidad belga en donde se presentan.

CAMARA DE REPRESENTANTES

		F.	B.	W(16)	Sufragios obtenidos (1977)	Porcentaje	Número de escaños	
							(1977)	(1974)
Los dos Partidos So- cial-Cristianos	Christelijke Volkspartij (CVP)	x	x		1.459.997	26,19	56	50
	Parti Social-Chrétien (PSC)		x	x	543.608	9,75	24	22
El Partido Socialista (dos alas)	Belgische Socialistische Partij (BSP)	x	x		1.473.329	26,43	62	59
	Parti Socialiste Belge (PSB)		x	x				
Los tres Partidos Li- berales	Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (PVV)	x	x		475.912	8,54	17	21
	Parti de la Réforme et de la Liberté en Wallo- nie (PRLW)			x	328.571	5,89	14	9
	Parti Libéral (PL)		x		63.041	1,13	2	3

CAMARA DE REPRESENTANTES

(Continuación)

		F.	B.	W(16)	Sufragios obtenidos (1977)	Porcentaje	Número de escaños	
							(1977)	(1974)
Los Nacionalistas Fla- mencos	Volksunie (VU)	x	x		559.634	9,75	20	22
Los Nacionalistas Va- lones	Rassemblement Wallon (RW)			x	158.559	2,84	5	13
Los Francófonos Bru- seños Radicales	Front Démocratique des Francophones (FDF)				237.280	4,25	10	9
El Partido Comunista	Kommunistische Partij van België (KPB)	x	x		151.421	2,71	2	4
	Parti Communiste Belge (PCB)		x	x				(17)

(16) Estas letras corresponden a las tres regiones belgas: F (Flandes), B (Bruselas), W (Valonia). Igualmente el signo X, situado en su misma columna, significa la región en la que el partido político se ha presentado electoralmente.

(17) Este cuadro agrupa los dos cuadros que VAN DEN BERGHE, H.: *Op. cit.*, ofrece en las pp. 22 y 38.

PARTIDOS	Senadores directamente elegidos (106)		Senadores elegidos por los Consejos Provinciales (50) — 1977	Senadores cooptados (25) — 1977	Total — 1977
	1974	1977			
CVP	27	28	21	10	70
PSC	10	11			
BSP/PSB ...	29	32	13	7	52
PVV	11	9			
PRLW	5	5	6	4	26
PL	1	2			
VU	10	10	5	2	17
RW	7	3			
DFD	5	5	5	2	15
KPB/PCB ...	1	1	—	—	1
					181 (18)

Como se refleja en los cuadros expuestos, las tres fuerzas políticas más importantes son los tres partidos tradicionales, de implantación estatal y vocación gubernamental. Los social-cristianos continúan siendo el partido más importante en la vida política belga, y los socialistas han conseguido, desbordando de este lugar a los liberales, convertirse en el segundo gran partido del Estado. Electoralmente, los primeros predominan en la Flandes católica y los segundos en la industrializada Valonia. Sin embargo, han aparecido en las tres últimas décadas tres partidos con implantación regional para la defensa de sus respectivas comunidades: La *Volksunie* es la expresión política de la ideología del nacionalismo flamenco que, según afirmaba su presidente, Van der Elst, en 1968, rechaza la lucha de clases, el mar-

(18) *Ibidem*, p. 38.

xismo y el colectivismo como contrarios a la concepción comunitaria; pero que, adversaria de toda política reaccionaria, quiere ir muy lejos para realizar la igualdad social en la comunidad. Su número de diputados oscila en torno a los veinte e, igualmente, sobre esta cifra gira su porcentaje de votos en la comunidad flamenca; y, obviamente, es partidaria del Estado federal (19). El Frente democrático de los bruseleños francófonos tiene como una de sus razones de ser la protesta contra un cierto número de disposiciones legales en materia lingüística y la defensa de la lengua francófona en la región de Bruselas, situada dentro de la región flamenca. Su número de escaños en la Cámara de Representantes gira en derredor de diez y su porcentaje de votos en la región de Bruselas se sitúa entre el 30 y 40 por 100. En cuanto a los nacionalistas valones y los comunistas son los partidos políticos con menor presencia numérica en el Parlamento, y ambos coinciden en defender el federalismo por considerarlo como el mejor sistema de estructuración político-administrativa para Bélgica (20).

Dos observaciones de notable importancia pueden formularse. La realidad política ha cambiado de manera ostensible con la presencia parlamentaria de los tres nuevos partidos políticos y esta novedad no debe separarse de otros cambios producidos y que se encuentran todos ellos conexionados. Comunidades diferenciadas religiosas, económicas y culturalmente reclaman una nueva reestructuración del Estado belga y en este proceso, ya promoviéndolo, ya manteniéndolo, éstas provocan una nueva tipología política con la reestructuración de los partidos tradicionales y con la aparición de los nuevos para la defensa de sus propios intereses comunitarios. La propia realidad diferenciada del país, el sistema proporcional, el sufragio universal puro y simple y el carácter moderado de los belgas (los partidos de tendencia comunista y fascista, salvo en momentos excepcionales, no tienen peso decisivo en la política belga), de-

(19) VAN DER ELST, F.: «L'avenir de la Volksunie», *Res Publica*, vol. X, 1968, páginas 101 y ss.

(20) En 1968, Burnelle, presidente del Partido Comunista, afirmaba que «la mejor vía para alcanzar el socialismo era la de desarrollar la democracia belga actual». BURNELLE, E.: «L'avenir du Parti communiste de Belgique et sa lutte par la démocratie», *Res Publica*, vol. X, 1968, pp. 10 y ss.

terminan que la coalición sea la fórmula habitual del Gobierno. Desde 1831 a 1968, de treinta y dos Gobiernos habidos, sólo nueve no han sido de coalición y desde 1925 hasta 1968 sólo dos no lo han sido. Los católicos y social-cristianos han gobernado solos en cinco ocasiones y diecinueve en coalición; los liberales lo han hecho en cuatro y dieciséis ocasiones, respectivamente; los socialistas, a su vez, en una y trece (21). Recientemente han accedido al Gobierno de coalición los nacionalistas flamencos y los francófonos de Bruselas (22). La vida política de la monarquía parlamentaria belga ha descansado, y todavía continúa haciéndolo, en la negociación y en el compromiso, de ahí que como consecuencia nunca haya estado ausente, tampoco, un constante peligro de ruptura y de consiguiente debilidad que se han traducido en un cierto sentimiento de inestabilidad (23).

3. *La estructura territorial de la Administración: central y periférica, provincial, municipal, comunitaria y regional*

El artículo 29 de la Constitución dispone que «el poder ejecutivo pertenece al Rey, tal y como ha sido reglamentado por la Constitución», y el texto de 1831, tras una evolución de siglo y medio, no constitucionaliza sino un régimen parlamentario en el que el gobierno de la Administración central, o general, como así la denomina Buttgenbach (24), incumbe al rey y a los ministros; sin embargo, cuando el artículo 63 dispone que «la persona del rey es inviolable, los responsables son sus ministros», y el artículo 64 positiviza que «ningún acto del rey puede tener efecto si no es refrendado por un ministro que, sólo por ello, se hace responsable», se está constitucionalizando el po-

(21) Estos datos han sido extraídos del cuadro general de la composición política de los gobiernos belgas ofrecido por VAN IMPE, H.: *Op. cit.*, pp. 258-259.

(22) El Gobierno formado como consecuencia de las elecciones generales de 1977 estaba integrado por social-cristianos, socialistas, nacionalistas flamencos y francófonos bruseleños.

(23) VIDICK, G.: «Le système électoral belge: démocratie ou oligarchie?», *Res Publica*, vol. IX, 1967, núm. 3, pp. 533 y s.

(24) Buttgenbach prefiere utilizar la expresión de «Administración general» a la más comúnmente empleada de «Administración central», en cuanto que, según él, esta última se presta a equivoco, pues todas las administraciones «centrales» del Estado no están necesariamente «centralizadas». BUTTGENBACH, A.: *Manuel de Droit Administratif*, F. Larcier, Bruxelles, 1959, p. 467.

der de los ministros, exclusivamente. Consiguientemente, el papel desempeñado por el Jefe del Estado no es sino aquel que las Constituciones europeas de monarquía parlamentaria de larga tradición democrática le conceden a sus monarcas. Los fragmentos citados, que desde 1831 no han sido modificados, privan al rey de cualquier poder personal y le incapacitan para actuar solo en el campo político. Como recuerda SENELLE, «el rey no puede hacer mal» solamente, sino que «el rey es incapaz de hacer mal» (25).

El Gobierno belga se estructura en órganos colegiales e individuales. El consejo de ministros y los comités interministeriales constituyen los primeros, y el primer ministro, el viceprimer ministro; los ministros y secretarios de Estado, los segundos. La competencia territorial de esta Administración se extiende a todo el territorio estatal y las materias no son otras sino las de interés general que difieren de las de interés comunal, provincial y comunitario reservadas por la Constitución y las leyes a estas administraciones territoriales.

Los ministros, a la vez miembros del Gobierno y jefes de los departamentos ministeriales (26), son nombrados y revocados por el rey (27). La práctica ha institucionalizado en Bélgica que la

(25) «Non seulement le Roi ne peut mal faire», mais «le Roi est incapable de mal faire». SENELLE, R.: «Le Constitution belge commentée», *Textes et Documents*, Collection «Idées et Études», núm. 301, 1974, p. 228.

(26) La historia administrativa de Bélgica ofrece ministros de varias categorías a las que no les corresponde un departamento ministerial. Unos son los denominados ministros sin cartera (*sans portefeuille*). Se trata de ministros desprovistos de servicios administrativos sobre los que ellos tengan autoridad, incluso a veces desprovistos de competencia particular; y han desempeñado una función de asistencia al primer ministro. En los tiempos recientes no se ha recurrido a la creación de estos ministros y su función se ha venido desempeñando por los viceprimeros ministros, por los ministros coordinadores o por los secretarios de Estado. Otros son aquellos a los que ni siquiera tienen atribuido poder de decisión: los «ministros de Estado». Son nombrados prácticamente de por vida por el rey, no prestan juramento constitucional, carecen de responsabilidad política y no perciben retribución alguna. Generalmente suelen ser investidos de este título honorífico los presidentes de las Cámaras, los antiguos primeros ministros, los presidentes de los partidos políticos importantes, ministros destacados por una larga vida política, etc. Este título honorífico da a sus titulares el derecho de asistir al Consejo de la Corona que, presidido por el jefe del Estado, está integrado por ellos y por los ministros en el cargo. Sólo muy excepcionalmente se reúne el Consejo de la Corona. Véase SENELLE, R.: «Le Constitution belge commentée», *op. cit.*, pp. 321-324. También, BUTTGEBACH, A.: *Op. cit.*, p. 484.

(27) El artículo 65 de la Constitución, como otros muchos, dado su carácter genérico, no pasa de ser un principio, pues, en definitiva, la decisión real no es sino

creación y supresión de ministerios dependa del ejecutivo y no del legislativo; asimismo, las motivaciones políticas y las exigencias reales y racionalidad administrativa han determinado que los cinco ministerios de 1831 haya superado ampliamente el número de veinte en algunos de los últimos Gobiernos (28).

La configuración actual e, incluso, la denominación de primer ministro necesitan de una larga práctica política para aparecer. Es a partir de 1847 y debido a la desaparición del unionismo cuando la preponderancia de un ministro sobre los otros co-

el acto último formal de un procedimiento que la costumbre, desarrollando y concretando el citado precepto, ha configurado a través de las fases siguientes:

- el rey consulta a un buen número de personalidades más destacadas de la vida política, económica y social del país, como el primer ministro dimisionario, los presidentes de las Cámaras, los líderes de los partidos políticos y de las organizaciones sindicales, el gobernador de la Banca nacional y otras personalidades que el rey estime oportuno;
- designación eventual de un informador encargado de hacer al rey un informe sobre las posibilidades de constituir un Gobierno variable (esta fase procedimental aparece por primera vez en 1935);
- nombramiento real de una persona encargada de formar Gobierno;
- formación de Gobierno por la persona designada, con un programa determinado y con la seguridad de obtener una mayoría en el Parlamento o al menos la neutralidad o el apoyo tácito de partidos no incluidos en el Gobierno;
- nombramiento de los diferentes ministros por decreto real;
- eventual aprobación dada por los partidos representados en el Gobierno;
- y, en fin, aprobación y voto de confianza por las Cámaras.

Debe añadirse que mientras no ha sido nombrado el nuevo Gobierno, los ministros dimisionarios continúan en sus cargos para que no se produzca el vacío de poder, y que no está establecido legalmente el período temporal del procedimiento expuesto.

La revocación se produce cuando se pierde la confianza del rey o del parlamento. La hipótesis primera no se produce en la práctica, en cuanto significaría la intromisión regia en la vida política y su consiguiente desviación de su papel moderador; de ahí que es la segunda quien motiva que el primer ministro presente su dimisión al jefe del Estado. Esta pérdida de confianza por voto formal del parlamento puede suceder en cualquier momento de la legislatura. No se debe olvidar que en la práctica gubernamental de coalición belga, a veces, el primer ministro, aun sin haber perdido la confianza parlamentaria, puede presentar su dimisión por discrepancias en el mismo seno del Gobierno, en cuyo caso el rey podría no aceptársela y, en este sentido, como señala Senelle, desde 1944 el monarca ha rechazado en seis ocasiones la dimisión del primer ministro porque consideraba que el desacuerdo entre los partidos no significaba la pérdida de confianza parlamentaria. Véase SENELLE, R.: «La Constitution belge commentée», *op. cit.*, pp. 221-229.

(28) El cuarto Gobierno del primer ministro Martens, de octubre de 1980, constaba de veinticinco ministros y siete secretarios de Estado (Diario *El País* de 23 de octubre de 1980, p. 6). Las siguientes cifras, como muestra indicativa, ilustran el aumento de Ministerios en la historia gubernamental belga: de cinco en 1980, el número de ministros ha pasado a 12 en 1917, a 16 en 1939, a 19 en 1960, a 27 en 1965 (de los cuales hay dos ministros-secretarios de Estado y un comisario del rey), a 29 en 1968 (de los cuales dos son ministros-secretarios de Estado), para alcanzar la cifra de 36 (de los cuales 14 son secretarios de Estado) en 1973. SENELLE, R.: «Le Constitution belge commentée», *op. cit.*, p. 333.

mienza a manifestarse; anteriormente el rey nombraba directamente a los ministros y, dado que eran cinco, el quinto refrendaba el nombramiento de los cuatro restantes, mientras que el de éste era refrendado por un ministro dimisionario. La terminología es incierta durante el siglo XIX y oficiosamente recibe expresiones como la de «jefe de Gabinete», «jefe de Ministerio», «jefe de Gobierno», «jefe de la Administración», o «presidente del Consejo» para designar a la personalidad que forma el Gobierno, refrenda el decreto de dimisión de su predecesor y los decretos de nombramiento de sus compañeros. El título de primer ministro aparece por primera vez, según SENELLE, en un acta *procès-verbal* del Consejo de ministros con fecha de 24 de marzo de 1894. Su aparición oficial figura en un Decreto real de 21 de noviembre de 1918 y su conferimiento como título al jefe del Gobierno es por Decreto real de 20 de noviembre de 1920 (29). Se adoptaba el término anglosajón y no los más frecuentes en el continente como el «jefe de Gobierno» o «presidente del Gobierno». Hasta la segunda guerra mundial el primer ministro belga figuraba como titular de un departamento ministerial propio; a continuación de aquélla deja la dirección departamental, aunque a veces aparece encargado de una cuestión considerada importante. Jurídicamente no es el superior jerárquico de sus compañeros de gobierno; no obstante, posee una destacada posición que se manifiesta de diversos modos: en la formación del equipo ministerial como en su dimisión, como se ha expuesto anteriormente; en la disolución del Parlamento; en la elaboración y puesta en práctica y dirección del programa político gubernamental; presidiendo las reuniones del Consejo de ministros y de los Comités interministeriales; desempeñando la función de portavoz del Gobierno ante la oposición pública e interlocutor ante el rey y demás fuerzas políticas; y dada la característica habitual de los gobiernos belgas de ser de coalición, además de jefe debe realizar las funciones de mediador, coordinador y conciliador. Desde una consideración estrictamente administrativa y aunque no dirige departamento ministerial alguno, sí está ayudado de determinados servicios en los que, obviamente, hay que destacar su gabinete ministerial que suele ser más numeroso que el de los demás ministros. La Consti-

tución, en su última revisión, ha constitucionalizado expresamente, en su artículo 86 bis, esta figura que la costumbre ha ido configurando en la evolución de la vida político-administrativa belga (30).

La figura del viceprimer ministro nace, principalmente, como exigencia política gubernamental de descargas de algunas de sus funciones al primer ministro. Sin Estatuto jurídico alguno, la costumbre ha ido configurándole, pues sólo a partir del Decreto real de 25 de abril de 1961 recibe tal denominación. En el contexto belga de Gobiernos de coalición, el viceprimer ministro suele ser el «representante» del otro partido mayoritario en el Gobierno. Desde esta posición, discute el programa político con el primer ministro y hace de portavoz de las exigencias de su propio partido en la política gubernamental y la de coordinar su actuación con la de todo el equipo ministerial. En alguna ocasión, como sucedió en 1973, se nombraron dos viceprimer ministros atribuyéndose dichos cargos a un ministro de cada uno de los dos partidos presentes en la coalición; incluso, posteriormente se propuso hasta el nombramiento de tres, pero esta situación altamente complicada ha reconducido este título a la singularidad ministerial. Suele el viceprimer ministro adjuntar este cargo al de la titularidad de un departamento ministerial y, además de las funciones señaladas, suele presidir por encargo del primer ministro las reuniones de los Comités interministeriales y las del Consejo de ministros cuando aquél no lo hace (31).

La estructura orgánica de la Administración central belga venía debatiéndose sobre la constitucionalidad y la oportunidad de una figura inferior al ministro que descargase a éste de buena parte de sus tareas, que evitase la proliferación excesiva de ministerios a los que se había llegado y que dificultaban tanto la acción política gubernamental como debilitaban la autoridad de los propios ministros. En 1948 el primer ministro Spaak consulta a varios profesores de Derecho público belga sobre la constitucionalidad de la creación del subsecretario de Estado en

(30) *Ibidem*, pp. 286-294. BUTTGENBACH, A.: *Op. cit.*, pp. 521-528. WIGNY, P.: *Propos constitutionnels*. Bruylant, Bruxelles, 1963, pp. 273-277.

(31) SENELLE, R.: «Le Constitution belge commentée», *op. cit.*, pp. 294-296. WIGNY, P.: *op. cit.*, p. 275.

Bélgica (32). No prevista esta figura por la Constitución, vulneraba su espíritu tanto con la creación del subsecretario inglés como la del francés, pues, profundamente diferenciados en su razón de ser y en su función, ambos podían ser parlamentarios ya que esta acumulación no estaba prohibida en Francia; tarea parlamentaria que la Constitución belga reconocía sólo a los ministros. La tercera revisión constitucional, redactando el nuevo artículo 91 bis, delimita los pilares sobre los que se asienta la nueva figura político-administrativa que viene a denominarse secretario de Estado:

El Rey nombra y revoca a los secretarios de Estado.

Estos son miembros del Gobierno. No forman parte del Consejo de ministros. Son los adjuntos de un ministro.

El Rey determina sus atribuciones y los límites en que pueden recibir el refrendo.

Las disposiciones constitucionales concernientes a los ministros son también aplicables a ellos, exceptuando los artículos 79, apartado tercero, 82 y 86 bis (33).

De nuevo otra figura que ya la costumbre había institucionalizado es regulada constitucionalmente. En el Gobierno de 1965 hay ya dos ministros-secretarios de Estado y la cifra se eleva a catorce en el de 1973. El secretario de Estado belga es pues considerado ante el Parlamento como un ministro, pero en el interior del Gobierno lo es como un subministro en cuanto no asiste a las reuniones del Consejo de ministros ni está sujeto a la paridad lingüística que el artículo 86 bis impone a los ministros. Por un decreto real creado de 24 de marzo de 1972 se han delimitado, orgánicamente, los poderes del secretario de Estado: éste tiene todos los poderes del ministro en las mate-

(32) El texto de las consultas está recogido en la publicación del Institut Belge des Sciences Administratives: «De la constitutionnalité et de l'opportunité de la création en Belgique de Sous-Secrétaires d'Etat», Session 1948-1949, Louvain.

(33) El artículo 79, apartado tercero, de la Constitución establece: «A partir de la muerte del rey y hasta la prestación de juramento de su sucesor al trono o del regente, los poderes constitucionales del rey son ejercidos, en nombre del pueblo belga, por los ministros reunidos en consejo, y bajo su responsabilidad.» El artículo 82 dispone que «si el rey se encuentra en la imposibilidad de reinar, los ministros, después de haber hecho constar esta imposibilidad, convocan inmediatamente a las Cámaras. Y las dos Cámaras, reunidas, establecen la tutela o la regencia». Quedan excluidos, pues, los secretarios de Estado de estos dos altos deberes que la Constitución reserva exclusivamente a los ministros.

rias que se le han confiado. No ejerce, además, poderes reglamentarios más que de acuerdo con el ministro del que es adjunto y su competencia no excluye la de aquél. Puede afirmarse que el secretario ya es un órgano institucionalizado, legal y realmente, en la práctica gubernamental belga, pero todavía no ha transcurrido suficiente tiempo para medir su eficacia como para asegurar que su delimitación actual quedará como definitiva (34).

A diferencia del primer ministro, el Consejo de ministros se encuentra ya constitucionalizado en 1831, pues el artículo 79, párrafo tercero, supone su existencia al disponer que «a partir de la muerte del rey y hasta la prestación de juramento de su sucesor al trono o del regente, los poderes constitucionales del rey son ejercidos, en nombre del pueblo belga, por los ministros reunidos en consejo, y bajo su responsabilidad». Posteriormente, numerosos textos legales lo han reconocido e incluso le han venido atribuyendo competencias concretas como, por citar un ejemplo, la establecida por la Ley de 29 octubre 1846, relativa a la organización del Tribunal de Cuentas al prescribir que en el supuesto de que éste rechace una ordenanza de pago, el Consejo de ministros examinará los motivos de la negativa y podrá disponer que ésta sea pagada bajo su responsabilidad. Sin embargo, su evolución e importancia ha corrido paralela a la del primer ministro; incluso, terminológicamente, ha recibido denominaciones diversas como éste.

Junto a la noción del Consejo de ministros presidido por el rey, se menciona a veces, y, sobre todo, a partir de la oficialización del primer ministro en 1918, la del Consejo de gabinete presidido por este último. No obstante, institucionalizada la inasistencia del rey al Consejo de ministros, esta noción acaba referenciando la reunión ordinaria del primer ministro con los demás ministros, pero que difiere, a partir de la creación de los secretarios de Estado y que por prescripción constitucional no asisten a las reuniones del Consejo de ministros, del Consejo de Gobierno que, presidido por el primer ministro, integraría tanto a los ministros como a los secretarios de Estado. La no-

(34) SENELLE, R.: «Le Constitution...», *op. cit.*, pp. 331-339. WIGNY, P.: *Op. cit.*, páginas 277-280.

ción del Consejo de la corona denomina la reunión de los ministros de Estado presidida por el rey, que como es obvio sólo es convocado en circunstancias excepcionales. Políticamente establece el programa político y dirige su ejecución; administrativamente debe decidir sobre aquellos asuntos importantes que incumben a uno o varios ministerios como, por ejemplo, sucede para todos los proyectos de ley y de decretos reales o ministeriales donde su intervención está establecida por una ley o un reglamento para los que es necesario su acuerdo. En definitiva, su papel institucional es el propio de los gobiernos de régimen parlamentario monárquico con la característica que en Bélgica se le adjunta de ser siempre coalición gubernamental y que obliga, en mayor grado, a una mayor actuación colegial, dado el reparto de las titularidades ministeriales entre los diversos partidos políticos que integran el Gobierno. Pero otra exigencia constitucional peculiariza aún más a este órgano supremo activo colegiado y quizá sea ésta una propiedad exclusiva que no se encuentre en ningún otro occidental, pues desde la última revisión constitucional el nuevo artículo 86 bis, positivizando al más alto rango una práctica política belga, dispone que «El Consejo de ministros, exceptuando eventualmente el primer ministro, cuenta con tantos miembros de expresión francesa, como de expresión neerlandesa». Si en un principio el francés fue la lengua predominante y oficial impuesta por la burguesía francófona, recientemente la lengua neerlandesa, debido principalmente a la superioridad demográfica y económica de la población flamenca, había conseguido no sólo positivizar la cooficialidad lingüística sino llevar al Consejo de ministros mayor número de miembros; de ahí esta nueva disposición reivindicativa en favor de una igualdad, incluso numérica, de la lengua francesa en el Gobierno. Esta medida paritaria sólo afecta a los ministros y nunca a los secretarios de Estado (35).

(35) SENELLE, R.: «Le Constitution...», *op. cit.*, pp. 296-303. WIGNY, P.: *Op. cit.*, páginas 270-273. BUTTGENBACH, A.: *Op. cit.*, pp. 530-536. En cuanto a los segundos órganos colegiados del Gobierno central, se puede señalar que a partir de 1861 los principales comités ministeriales restringidos son: el comité de política general que deliberen sobre los grandes principios de la política gubernamental; el comité ministerial de coordinación económica y social que reemplaza al antiguo comité ministerial de coordinación económica creado en 1938. A este último le están subordinados el comité de finanzas y de presupuesto, el comité de expansión económica y de política regional,

Como se viene poniendo de relieve y se continuará haciéndolo, Bélgica presenta características propias que la singularizan fuertemente del modelo centralista, ya sea éste el mismo sistema francés o el italiano. La Administración territorial periférica, que se va a exponer a través de sus dos órganos más importantes como son el gobernador de la provincia (Gouverneur) y el comisario de Arrondissement, va a evidenciar otra singularidad más de este sistema político-administrativo.

El gobernador es una autoridad mixta: ante todo es agente del poder central y comisario del Gobierno en la provincia; y al mismo tiempo es agente del poder provincial para los intereses exclusivamente provinciales. Dos categorías de competencias se le atribuyen como órgano periférico del poder central: a) agente directo del Gobierno para la gestión de los intereses del Estado y de los servicios públicos estatales en la provincia, y en este sentido depende de todos los ministros, especialmente del ministro del Interior; desempeña la triple función de ejecución, información y vigilancia del poder central (asegura la ejecución de las leyes y decretos de la Administración central; vigila el buen funcionamiento de los servicios administrativos, ya sea de los organismos periféricos ya de los confiados a los poderes provinciales o comunales; está encargado de mantener la seguridad de los bienes y de las personas en la provincia); b) como comisario del Gobierno ejerce la tutela sobre la provincia. Pero el gobernador es una autoridad provincial, y en este segundo carácter de órgano de la Administración local radica una de las especificidades de esta institución belga que le diferencia de los prefectos francés e italiano y del gobernador español, pero que a su vez, conexasionando la Administración pe-

comité de política social y familiar, comité de defensa, comité de inversiones públicas y transportes, comité de política científica y comité de asistencia técnica. El primer ministro es quien preside, convoca y fija el orden del día en estos comités que, careciendo de poderes propios, preparan las decisiones y coordinan la ejecución. El número, composición, funcionamiento y duración temporal de estos comités varían según los problemas que surgen, según las tendencias de los partidos en el poder y según las circunstancias. Véase WIGNY, P.: *Op. cit.*, p. 276. SENELLE, R.: «La Constitution...», *op. cit.*, pp. 306-319.

riférica y la provincial, estrecha el abismo que se produce entre estas dos Administraciones en Italia y España. El es miembro, con voz deliberativa, y presidente de la Diputación permanente y está encargado de la instrucción previa y ejecución de las decisiones de la Diputación permanente y del Consejo provincial. El gobernador es nombrado libremente por el rey que, aunque no está obligado estatutariamente, suele limitar su nombramiento a los habitantes de la provincia; de ahí que no exista en Bélgica una carrera administrativa de gobernadores en cuanto a categorías provinciales se refiere y, consiguientemente, no pueda hablarse de la existencia de un cuerpo prefectoral como en Francia (36).

El *arrondissement* es una simple división administrativa sin personalidad jurídica y, consiguientemente, carece de los órganos propios de toda entidad local como son los municipios y las provincias. Sin embargo, posee un triple carácter circunscriptivo: judicial (hay un Tribunal de *arrondissement*, un Tribunal de Primera Instancia y un Tribunal de Comercio), electoral (las elecciones legislativas se hacen por *arrondissements*) y administrativa. Al frente del *arrondissement* como circunscriptión administrativa subprovincial está el comisario de *arrondissement*, representante del poder central, nombrado por el Rey y con unas funciones limitadas a ser agente de información del poder central y del poder provincial acerca de los asuntos de sus competencias respectivas; agente de transmisión y vigilancia de la ejecución de las leyes, reglamentos, decisiones e instrucciones emanadas por las autoridades centrales y provinciales; y, finalmente, consejero de los municipios del *arrondissement* de población inferior a los 5.000 habitantes sobre los que únicamente dispone de autoridad. Puede, asimismo, ejercer en determinadas materias una acción sobre todos los municipios del *arrondissement* cuando así se le atribuya legalmente (37).

(36) Véase, especialmente, BUTTGENBACH, A.: *Op. cit.*, pp. 596-599. También DEMBOUR, J.: *Droit Administratif*, segunda edición. Martinus Nijhoff, La Haye, 1972, páginas 459-460.

(37) DEMBOUR, J.: *Op. cit.*, pp. 460-461. BUTTGENBACH, A.: *Op. cit.*, pp. 601-604.

El francés Henry Puget afirma que en «Bélgica nos encontramos, como en Francia, un régimen uniforme, provincias que son análogas a nuestros departamentos, municipios, Consejos elegidos, agentes ejecutivos nombrados. Bélgica ha vivido bajo el régimen local francés de 1795 a 1814, cuando ella formaba parte de Francia (38). El belga André Mast acepta este origen departamental francés de sus provincias al escribir que «la provincia es, por su configuración geográfica, la prolongación del departamento francés», pero adjunta una influencia holandesa que inequívocamente se produce en el período que va desde 1815 a 1830 en el que las provincias belgas están bajo la Corona holandesa y que resquebraja, ya desde sus orígenes, el principio de Estado rigurosamente centralizado napoleónico, pues la regulación de los asuntos provinciales fue confiado a los órganos de la provincia y la Diputación permanente (*états députés*) fue encargada de la gestión diaria de los intereses provinciales. La Constitución belga, concluye este autor, se inspira de estos mismos principios (39).

La regulación constitucional de la provincia, aun aceptando la uniforme división administrativa que los mismos franceses realizaron durante la ocupación, ofrece variantes de suficiente especificidad que le hace mantener notables diferencias con el departamento napoleónico. El artículo 1.º del texto de 1931 dice:

Bélgica está dividida en provincias. Estas provincias son: Amberes, Brabante, Flandes occidental, Flandes oriental, Henao, Lieja, Limburgo, Luxemburgo y Namur. A la ley pertenece dividir, si hay lugar, el territorio en un mayor número de provincias.

Una ley puede sustraer ciertos territorios, para los que fija sus límites, a la división en provincias, hacerlos depender directamente del poder ejecutivo y someterlos a un estatuto propio.

(38) PUGET, H.: *Les institutions administratives étrangères*. Dalloz, París, 1969, páginas 452-453.

(39) MAST, A.: *Precis de Droit Administratif belge*. E. Story-Scientia, Bruxelles-Gand, 1966, p. 210.

Esta ley debe ser adoptada por la mayoría de sufragios en cada grupo lingüístico de cada una de las Cámaras, a condición de que se halle reunida la mayoría de los miembros de cada grupo y siempre y cuando el total de votos positivos emitidos en los dos grupos lingüísticos consiga los dos tercios de los sufragios expresados.

Los tres primeros párrafos datan de 1831 y los dos últimos de 1970 (40). Alfabéticamente las provincias son mencionadas y aseguradas en su integridad territorial haciéndolas depender en este aspecto, exclusivamente, del poder legislativo. Los dos últimos párrafos posibilitan la extraprovincialización, por el procedimiento de mayoría supercualificada establecida, para determinados territorios que necesariamente dependerían directamente del poder ejecutivo y dispondrían de un Estatuto propio (41). Estas nueve originarias provincias permanecen actualmente y, al igual que los municipios, según dispone el artículo 3 del mismo texto, sólo pueden ser alteradas en sus límites por virtud de una ley. Pero no se agota la referencia constitucional a la provincia, pues en el artículo 31, correspondiente al título III denominado «de los poderes», se constitucionaliza inequívocamente el principio del poder provincial (y del poder municipal) con competencia exclusiva propia: «los intereses exclusivamente municipales o provinciales son reglamentados por los Consejos municipales o provinciales, de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución.» En el artículo 108 del capítulo IV del mismo título, denominado «De las instituciones provinciales y municipales», se expresan estos principios que, básicamente, positivizan la elección directa de los Consejos provinciales y municipales y la publicidad de sus sesiones así como la de sus pre-

(40) En 1893, en previsión de la anexión que en 1908 se hace del Congo y por la que a Leopoldo II, rey de los belgas, se nombre jefe de Estado, se había añadido un párrafo cuarto que decía: «Las colonias, las posesiones del otro lado del mar o protectorados que Bélgica pueda adquirir son regidos por leyes particulares. Las tropas belgas destinadas a su defensa no pueden ser reclutadas más que por alistamientos voluntarios.» Dado que a partir de 1960 el Congo accede a la independencia y Bélgica rechaza todo espíritu colonial, en 1970 se suprime este párrafo.

(41) Estos dos últimos párrafos tienen su razón de ser en el supuesto real de seis municipios situados al este de Bélgica, entre las fronteras neerlandesa y alemana, que separados de la provincia de Lieja (valona) y unidos posteriormente con motivo del establecimiento de la frontera lingüística, a la provincia de Limburgo (flamenca), acaban consiguiendo un régimen peculiar extraprovincial sometido directamente a las autoridades centrales.

supuestos; la intervención de la autoridad de tutela o del poder legislativo para impedir que la ley sea violada o lesionado el interés general, la descentralización de las atribuciones hacia las instituciones provinciales y municipales, la posibilidad de asociarse para reglamentar o administrar en común objetos de interés provincial o municipal y, finalmente, la repetición del reconocimiento de la competencia exclusiva provincial mediante la atribución al Consejo provincial de todo cuanto es provincial. El texto constitucional ha recogido los principios autonómico y centralista, pero la institución provincial, sin dejar de tener este carácter mixto, responderá más a este último y el interés provincial será positivizado por el legislador en escasas y débiles competencias en comparación con las del interés general y las del municipal.

Los órganos provinciales son el Consejo provincial y la Diputación permanente, además del gobernador y el comisario de *arrondissement* que ya han sido expuestos.

El Consejo provincial es el órgano representativo de la provincia y está integrado por un número variable de miembros, 50 a 90 según población, directamente elegido por los cantones provinciales. Son electores para la provincia todos aquellos habitantes que reúnen las condiciones exigidas para ser electores a las Cámaras legislativas. Los consejeros provinciales, elegidos por cuatro años, pueden ser reelegidos aunque su cargo es incompatible con el de diputado y senador. Traduciendo una desconfianza inicial hacia el poder provincial, la sesión ordinaria del pleno del Consejo provincial es de quince días y no puede durar más de cuatro semanas, mientras que las sesiones extraordinarias sólo se pueden celebrar excepcionalmente y por convocatoria real. Los poderes del Consejo son los siguientes: *a)* elección de los senadores provinciales que según el número de habitantes de la provincia le corresponda; *b)* presentación de candidatos a ciertas funciones de orden judicial (consejeros a los Tribunales de Apelación, presidentes y vicepresidentes del Tribunal de Primera Instancia); *c)* emisión de su parecer a las autoridades centrales tanto cuando así lo dispone la Ley como cuando aquéllas lo solicitan; *d)* toma de decisiones sobre materias de interés general delegadas expresamente por la Ley. Jun-

to a estas funciones de carácter o interés general, el Consejo provincial, por disposición constitucional, tiene competencia para disponer sobre todos los asuntos de interés provincial; consiguientemente, a nivel de principios, sólo está limitado por el interés municipal y por el general, aunque las tareas que concretizan esta competencia genérica son más limitadas que la municipal y sobre todo que la general o nacional.

La Diputación permanente es el gobierno de la provincia encargado de realizar la tarea diaria de la administración provincial. Está compuesta de seis miembros elegidos entre los consejeros y por el gobernador que la preside. La duración es de cuatro años y todos los cantones de la provincia (circunscripción judicial adoptada como circunscripción electoral en las elecciones provinciales) están representados. La retribución económica de los componentes de la Diputación permanente es fijada por el Consejo provincial.

Independientemente de las iniciativas que la provincia lleve a cabo en defensa de sus intereses y en orden a la satisfacción de las necesidades públicas provinciales, así como a los asuntos que expresamente les deleguen las otras administraciones públicas, las competencias generales que la legislación les atribuye son las siguientes: la creación, mantenimiento y policía de las carreteras provinciales y de los caminos vecinales; el mantenimiento y policía de los cursos de agua no navegables ni flotables; el desecamiento de zonas pantanosas, las medidas contra las epidemias; creación y mantenimiento de instituciones de beneficencia y establecimiento de enseñanza profesional; además, la provincia, por propia iniciativa puede intervenir en otras actividades más bien propias de los municipios e, incluso, de la iniciativa privada o de los municipios, como en el campo de la enseñanza, paro, viviendas para obreros, realización de proyectos técnicos para municipios; obras de carácter recreativo, museos y la creación de comisiones de estudio o de coordinación en materias diversas. Junto a estas competencias provinciales hay que añadir la función tutelar que la Diputación permanente realiza con respecto a los municipios (un buen número de deliberaciones de los Consejos comunales son sometidos

das a la aprobación o parecer de la Diputación) y las funciones jurisdiccionales como las de decidir en primera instancia sobre la validez de las elecciones municipales y en el sector del contencioso de la asistencia pública, decidiendo en los litigios que pueden surgir entre municipios de la misma provincia (42).

«El Estado belga no es la obra de una dinastía, sino de un grupo de notables. El no se arraiga en una larga tradición histórica, él no es el fruto de un crecimiento secular, él no es una especie de producto natural de la evolución; él no es, tampoco, el resultado de la acción centrípeta de un núcleo que había poco a poco reunido alrededor suyo un cierto número de territorios. La verdadera tradición es la de los municipios.» Con estas concluyentes afirmaciones, Meynaud, Ladriere y Perin reconocen, sin ambigüedad alguna, la gran importancia de las comunidades municipales en la vida de Bélgica (43). Toda una larga tradición fundamenta esta importancia municipal, pues, como dice Mast, repitiendo parcialmente a D. Ryelandt, «en el curso de los siglos que han precedido a la independencia, son los poderes locales quienes han defendido las libertades tradicionales contra un poder central que estaba en las manos del extranjero. La adhesión a las libertades locales ha prefigurado el sentimiento patriótico» (44).

La Constitución positiviza, a nivel de principios, esta importancia al disponer en su artículo 31 que «los intereses exclusivamente municipales o provinciales son reglamentados por los Consejos municipales o provinciales, de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución». El texto, si bien no desconoce la exigencia autonómica municipal y la constitucional, no es menos cierto que también se ve influido por el jacobinismo.

(42) MAST, A.: *Op. cit.*, pp. 209-220. BUTTGENBACH, A.: *Op. cit.*, pp. 580-594. DEMBOUR, J.: *Op. cit.*, pp. 454-458. ORIANE, P.: «La politique provinciale et communale», *Res Publica*, vol. IX, 1987, núm. 3, pp. 556-559. LAMBRECHTS, W.: «La place de la province dans les structures renouées de L'Etat», *Rev. Administration Publique*, 1976-1977, t. 3, página 238.

(43) MEYNAUD, J.; LADRIERE, J., y PERIN, F.: *La decision politique en Belgique*, Armand Colin, París, 1965, p. 17.

(44) MAST, A.: *Op. cit.*, pp. 233-234. RYELANDT, D.: Rapport à la VI^e Commission du CERE, en *La réforme de l'Etat*, I, p. 393 (citado por MAST, A.).

mo francés y de ahí que la uniformidad y la tutela también sean dos principios determinantes del régimen municipal belga. La tutela está constitucionalizada en el artículo 108, núm. 6, al disponer que «las instituciones provinciales y municipales son reglamentadas por la ley. La ley consagra la aplicación de los principios siguientes: la intervención de la autoridad de tutela o del poder legislativo para impedir que la ley sea violada o lesionado el interés general». La uniformidad, implícitamente, se encuentra constitucionalizada cuando se dispone su regulación por ley, y ésta sólo puede ser la estatal, pero, además, la ley municipal de 30 de marzo de 1836, tan próxima al nacimiento de Bélgica como Estado centralista, establece un régimen esencialmente igual para todos los municipios del país (45).

Los 2.359 municipios existentes en Bélgica a finales de 1971, de los cuales más del 80 por 100 contaban menos de 5.000 habitantes y cerca del 20 por 100 menos de 500, ofrecen la siguiente organización:

El Consejo municipal es la asamblea deliberante que representa al municipio. Los consejeros, en número variable de 9 a 47 según número de habitantes, son elegidos por sufragio universal a través de escrutinio directo, de lista, y proporcional; aunque está admitido el *panachage*, posibilidad que permite al elector votar por candidatos de distintas listas hasta completar el número de puestos a cubrir. No existe incompatibilidad del mandato de consejero municipal con el de consejero provincial, de diputado y de senador.

El Consejo municipal nombra de entre sus miembros un colegio compuesto del burgomaestre que lo preside y de regidores para un mandato de seis años y en un número variable, de dos a ocho, según la cifra de población. Este colegio de burgomaestre y de los regidores *collège des bourgmestre et échevins* no tiene ningún poder propio, pues su razón de ser obedece a medida de orden interior y no de delegación de poder. La tarea del colegio, salvo poderes de atribución que expresamente les con-

(45) Esta importancia real de la vida municipal no ha sido suficientemente estudiada en Bélgica, como pone de manifiesto P. Orienne al afirmar que «nuestras colectividades locales son mal conocidas; sin embargo, ellas ofrecen al estudio de la ciencia política un campo de observación original, variado y singularmente interesante para quien se decide a penetrar en él». ORIANNE, P.: *Op. cit.*, p. 581.

fiere la ley, es de ejecución. Los regidores reciben la retribución económica fijada por la Diputación permanente a propuesta del Consejo municipal.

El burgomaestre, como agente del poder central y del poder municipal, es como el gobernador, nombrado por seis años por el rey, pero con unas limitaciones que no le hacen perder el carácter de elegido comunal. El Rey lo nombra de entre los consejeros e, incluso, puede nombrarlo de entre los electores mayores de veinticinco años del municipio, aunque la Diputación permanente puede rechazar este nombramiento; sin embargo, en la práctica, este segundo modo de elección no tiene vigencia. El Rey puede revocar al burgomaestre por negligencia grave y mala conducta notoria. Recibe retribución económica a cargo del municipio y tiene el mismo régimen de incompatibilidades que los regidores.

La lista de competencias municipales (46) resulta, legalmente, numerosa. Según el principio de competencia general establecido por el artículo 75 de la Ley comunal, «el Consejo regula todo esto que es de interés comunal y delibera sobre todo asunto que le es sometido por la autoridad superior. Las deliberaciones del Consejo no deben ser aprobadas por el rey o por la Diputación permanente del Consejo provincial más que en los casos formalmente previstos por la ley»; de ahí, que es el legislador quien positiviza las competencias municipales propias y también aquellas otras de interés general o provincial que debe ejecutar o vigilar su cumplimiento. Renunciado al intento de ofrecer la lista completa, que ciertamente habría de ser muy extensa, las atribuciones de interés comunal más importantes son: *a)* poder reglamentario en el campo de los intereses municipales; *b)* poder de nombramiento del personal de los servicios municipales, salvo que por ley ésta haya sido atribuida a otra autoridad; *c)* gestión del patrimonio municipal; *d)* competencias concretas en materias de caminos vecinales; enseñan-

(46) Los manuales belgas, por fidelidad a la legislación local, exponen separadamente (como por otra parte sucede en los franceses, italianos y españoles) las competencias y atribuciones del consejo municipal, del colegio «echevinal» y del burgomaestre. Dado el carácter genérico de la exposición del sistema político-administrativo se evita esta pormenorización en favor de la exposición de las bases constitucionales del mismo sistema. El lector encontrará en los manuales citados la casuística competencial de los órganos municipales.

za, asistencia pública, distribuciones de agua, gas y electricidad, ordenación del territorio, servicios a la juventud y a la tercera edad, deportes, cultura y turismo, además, los servicios de policía y estado civil de la población (47).

Una mayoritaria coincidencia en el rechazo del Estado centralista belga se ha manifestado en las dos últimas décadas. Chiroux, en 1967, afirmaba que «la organización central no está actualmente concebida en función de la división del país en dos comunidades; además, la Administración está en la práctica cada vez más centralizada. La verdadera tradición de este Estado artificial es, sin embargo, la de los municipios. La historia política de Bélgica ha presentado siempre un carácter regional acusado...; la evolución ha sido netamente centralizadora» (48). Dayez, después de haber entrevistado a trece de las personalidades políticas más representativas de los partidos políticos belgas, concluía en 1969 que «ninguno, incluso los más unitaristas, incluso los más aferrados a la unión de los flamencos y valones, tiene la pretensión de dar a Bélgica, en su estado actual, un premio de perfección. Todos estiman que cambios profundos deben ser dados en la estructura del Estado y en las relaciones entre las comunidades.

El aparato administrativo está envejecido, baldado de reumatismos. Es más que centenario y tiene necesidad de un trasplante de corazón (*greffe du coeur*). Pero los médicos no están de acuerdo sobre el diagnóstico, sus puntos de vista divergen cuando se refiere a la gravedad de la intervención quirúrgica. Algunos, en efecto, recomiendan una modernización del Estado, pero el mantenimiento integral de las estructuras unitarias. Otros proponen autonomías a diversos niveles. En fin, hay en Flandes y Valonia quienes recomiendan el federalismo para el que fórmulas muy diversas, y por otra parte todavía muy vagas, son propuestas. Incluso para éstos, el federalismo no sig-

(47) BUTTGENBACH, A.: *Op. cit.*, pp. 611-670; MAST, A.: *Op. cit.*, pp. 231-280; DEMBOUR, J.: *Op. cit.*, pp. 461-477. Sobre las nociones de interés y autonomía municipal en el derecho belga, debe consultarse la publicación de la Union des Villes et Communes belges, *L'autonomie communale en droit belge*. F. Larcier, Bruxelles, 1968.

(48) CHIROUX, R.: *Le problème linguistique et la réforme des structures de l'Etat belge*. Dalloz, Paris, 1967, p. 201.

nifica la muerte de Bélgica. Sería quizá más bien la curación. Y todos expresan la voluntad de encontrar los medios de establecer un nuevo contrato de los belgas, que les permitiría cohabitar en una perspectiva verdaderamente europea» (49).

Con esta coincidencia inicial de rechazo al sistema centralista actual, las opiniones divergen en cuanto al modelo a seguir. Las razones de la transformación más profunda, la federal, son las siguientes: 1) existencia y consideración para los federalistas flamencos de las dos comunidades como naciones; 2) la democracia unitaria no es democracia y el federalismo permitiría a cada comunidad tener su gobierno; 3) Valonia, en un estado centralista, no va a encontrar su renovación pues los recursos estatales, mayoritariamente, son destinados a Flandes. Fundamentalmente las fuerzas político-sociales federalistas son la Volsunie, el Partido Valón, el Partido Comunista y algunos otros grupos como el Movimiento Popular Valón, Movimiento Flamenco, etc. Son minoritarias las fuerzas favorables al federalismo.

Los tres grandes partidos, de los cuales el mayor defensor de la fórmula unitaria es el Partido Liberal, han optado por unas fórmulas de reconocimientos comunitarios, pero no aceptando el Estado federal (50).

(49) DAYEZ, E.: *Op. cit.*, pp. 169-170. Las trece personalidades políticas entrevistadas por Dayez son:

1. M. Léo Collard: Presidente del Partido Socialista.
2. M. Gaston Eyskens: Primer ministro, senador social-cristiano.
3. M. Pierre Harmel: Ministro de Asuntos Exteriores, diputado social-cristiano.
4. M. André Lagasse: Senador del Frente Democrático de los Francófonos de Bruselas.
5. M. Théo Lefèvre: Antiguo primer ministro y antiguo presidente del Partido Social-Cristiano.
6. M. François Perin: Diputado del Rassemblement Wallon.
7. M. François Persoons: Diputado social-cristiano de Bruselas.
8. M. Marc-Antoine Pierson: Senador socialista de Bruselas.
9. M. Henri Simonet: Diputado socialista de Bruselas.
10. M. Paul-Henri Spaak: Antiguo primer ministro y antiguo ministro socialista de Asuntos Exteriores.
11. M. Omer Vanaudenhove: Senador del Partido para la Libertad y el Progreso.
12. M. Paul Van den Boeynants: Diputado social-cristiano de Bruselas, antiguo primer ministro.
13. M. Frans Van der Elst: Diputado de la Volsunie, Partido Nacionalista Flamenco.

La referencia identificativa de cada uno de estos políticos se ha limitado a su cargo e ideología-pertenencia política. Para mayor ampliación, véase DAYEZ, E.: *Op. cit.*, páginas 33 y ss.

(50) BRAUD, P.: *Une Belgique Fédérale? Essai de Sociologie politique*. (Extractos de trabajos jurídicos de la Universidad de Rennes, t. XXVII, 1968, pp. 223 y ss); CHIROUX, R.: *Op. cit.*, pp. 256 y ss.

La mayoritaria aceptación de la necesidad de reforma estructural del Estado ha motivado la tercera modificación de la Constitución, que viene desarrollándose bajo el protagonismo de los dos partidos políticos mayoritarios belgas. Por el artículo 107 *quater* el país ha sido dividido en tres regiones (Valona, Flamenca y Bruselense), con unos órganos regionales elegidos y competencias. En este sentido, puede afirmarse que a partir de diciembre de 1970, fecha de la reforma constitucional, una cierta Bélgica ha muerto y una otra, basada en la descentralización y una amplia autonomía de las regiones, está naciendo. Entre el unitarismo y el federalismo se ha elegido otra vía a la que viene denominándosele regionalista. Sin embargo, como evidenciaba Soumerin en 1973, si por una parte el texto constitucional ofrecía fundamento a los elementos de todo regionalismo, era todavía necesario esperar para conocer cómo se plasmaría este nuevo fragmento genérico constitucional en relación a límites territoriales, órganos, competencias, hacienda y relaciones con el poder central (51). En efecto, el artículo 107 *quater* positiviza elementos regionalistas, pero no se pronuncia sobre gran número de cuestiones que dejándolas para regularlas: «Bélgica comprende tres regiones: la región Valona, la región Flamenca y la región Bruselense.»

«La ley atribuye a los órganos regionales por ella creados y compuestos por mandatarios elegidos, la competencia de reglamentar las materias que ésta determina, excepto las aludidas en los artículos 23 y 59 bis, en su jurisdicción y según el modo por ella establecido.»

Esta ley ha de ser adoptada por mayoría de sufragios en cada grupo lingüístico de cada una de las Cámaras, a condición de que se halle reunida la mayoría de los miembros de cada grupo y siempre y cuando el total de votos positivos emitidos en ambos grupos lingüísticos alcance los dos tercios de los sufragios expresados.

(51) SOUMERYN, G.: «L'article 107 quater ou le Regionalisme en Belgique», en *Etudes sur le Regionalisme*, Emile Bruylant, Bruxelles, 1973, pp. 353 y ss.; también DELPÉRÈS, F.: «La Belgique Etat fédéral?», *RDSP*, 1972, núm. 3, pp. 607-660.

La institucionalización regional es contemplada por los constituyentes de 1970 en dos fases temporales: la constitucionalización de los elementos o principios básicos y procedimiento especial que habría de seguir la ley regional, y la existencia de la propia legislación regional que, sujeta a los principios y procedimiento constitucionalizados, deberá regular la institución regional. Diez años después, el segundo tiempo del proceso regionalista en Bélgica no ha comenzado. La Ley de primero de agosto de 1974, denominada propiamente de «regionalización preparatoria» en cuanto no contiene los principios ni el procedimiento establecidos por el artículo 107 *quater*, crea dos instituciones para cada una de las tres regiones mencionadas por el nuevo fragmento: un «Comité ministerial de los asuntos regionales» y un «Consejo regional». El Comité estaba integrado exclusivamente por ministros y secretarios de Estado, miembros del gobierno central. El Consejo estaba formado de todos los senadores domiciliados en la región con la excepción del Consejo bruselense que integra, además, cuarenta y dos miembros del Consejo de la aglomeración de Bruselas. Insertados en el seno de los mismos poderes ejecutivo y legislativo sólo poseen competencias consultivas y nunca decisorias en determinadas materias de carácter y territorialidad regional (52). En 1977 los Consejos son suprimidos. En 1979 se crean las «Asambleas regionales» integradas por los diputados y senadores de las respectivas regiones, sin competencia incluso consultiva, y que se reúnen para oír de los ministros responsables sus proyectos y discutirlos. En esta misma dirección se crean en el mismo año los «Ejecutivos regionales» en el seno mismo del gobierno central y

(52) Las materias, según el artículo 4.º de la ley de 1 de agosto de 1974, son las siguientes:

- 1) Política de ordenación del territorio y urbanismo que comprende la política inmobiliaria, la concentración parcelaria de los bienes rurales, la renovación urbana y el saneamiento de los polígonos industriales desafectados;
- 2) la política de expansión económica regional y de empleo;
- 3) la política de la vivienda;
- 4) la política familiar y demográfica;
- 5) la política en materia de higiene y sanidad;
- 6) la política de acogida;
- 7) la política del agua;
- 8) la pesca, la caza y los bosques;
- 9) la política industrial y energética;
- 10) la organización municipal.

compuestos de ministros y secretarios de Estado. Mientras tanto se continúa discutiendo el contenido de la ley que por imperativo constitucional se posibilitó ya hace diez años (53).

Con la revisión de 24 de diciembre de 1970 no sólo se regionaliza Bélgica sino que se da nacimiento, en el Derecho público de este país, a comunidades culturales definidas territorialmente y titulares de competencias. El artículo 3.º bis, dispone: «Bélgica comprende cuatro regiones lingüísticas: la región de lengua francesa, la región de lengua neerlandesa, la región bilingüe de Bruselas-capital y la región de lengua alemana.

Cada municipio del Reino forma parte de una de estas regiones lingüísticas.

Los límites de las cuatro regiones sólo pueden ser cambiados o rectificadas en virtud de una ley adoptada por la mayoría de sufragios en cada grupo lingüístico de cada una de las Cámaras, a condición de que se halle reunida la mayoría de los miembros de cada grupo y siempre y cuando el total de los votos positivos emitidos en los dos grupos lingüísticos consiga los dos tercios de los sufragios expresados.

El artículo 3.º ter, título 1 bis, bajo la denominación «De las comunidades culturales», textualiza:

Bélgica comprende tres comunidades culturales: Francesa, neerlandesa y alemana. Cada comunidad posee las atribuciones que le han sido reconocidas por la Constitución o por las leyes establecidas en virtud de ésta.

Los artículos 59 bis y 59 ter institucionalizan expresamente los consejos culturales para las tres comunidades citadas; el primero se ocupa, con texto único, de regular los consejos de las dos grandes comunidades, y el segundo asegura la existencia de un consejo para la comunidad alemana y remite a una ley su composición y competencia.

El artículo 59 bis y la legislación que lo desarrolla (54) han po-

(53) Véase SENELLE, R.: «La reforma del Estado belga», *op. cit.*, pp. 259-270. También «Le Constitution belge commentée», *op. cit.*, pp. 371-392; DELPÉRÉE, F.: *Op. cit.*, páginas 330-339.

(54) La legislación mencionada se refiere a la ley de 3 de julio de 1971, relativa a la repartición de los miembros de las dos Cámaras legislativas en grupos lingüísticos, y a la ley de 21 de julio de 1971, sobre competencias y funcionamiento de los consejos

sativizado para las comunidades francesa y neerlandesa una nueva institución cuya organización y características, principalmente, son las siguientes:

de las dos comunidades mayores. El texto de los artículos 59 bis y 59 quáter es el siguiente:

«Art. 59 bis: § 1. Existe un consejo cultural para la comunidad cultural francesa que comprende los miembros del grupo lingüístico francés de las dos Cámaras, y un consejo cultural para la comunidad cultural neerlandesa que comprende los miembros del grupo lingüístico neerlandés de las dos Cámaras.

Una ley, adoptada por mayoría de sufragios en cada grupo lingüístico de cada una de las Cámaras, a condición de que se halle reunida la mayoría de los miembros de cada grupo lingüístico y siempre y cuando el total de votos positivos emitidos en los dos grupos lingüísticos alcance los dos tercios de los sufragios expresados, determina modo según el cual los consejos culturales ejercen sus atribuciones con respecto principalmente a los artículos 33, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 59, 70 y 88.

§ 2. Los consejos culturales, cada uno en lo que les concierne, reglamentan por decreto;

1.º las materias culturales;

2.º la enseñanza, exceptuando lo que atañe a la paz escolar, a la obligación escolar, a las estructuras de la enseñanza, a los diplomas, a los subsidios, a los salarios y a las normas de la población escolar;

3.º la cooperación entre las comunidades culturales, así como la cooperación cultural internacional.

Una ley adoptada por la mayoría prevista en el § 1, apartado 2.º, decreta las materias culturales previstas en el 1.º, así como las formas de cooperación previstas en el 3.º del presente párrafo.

§ 3. Además, los consejos culturales, cada uno en lo que les concierne, reglamentan por decreto, excluido el legislador, el empleo de las lenguas para:

1.º las materias administrativas;

2.º la enseñanza en los establecimientos creados, subvencionados o reconocidos por los poderes públicos;

3.º las relaciones sociales entre los patrones y su personal, así como las actas y documentos de las empresas impuestos por la ley y los reglamentos.

§ 4. Los decretos establecidos en aplicación del § 2 tienen, respectivamente, fuerza de ley en la región de lengua francesa y en la región de lengua neerlandesa, así como en lo que se refiere a las instituciones establecidas en la región bilingüe de Bruselas-capital, que, debido a sus actividades, deben ser consideradas como pertenecientes a una u otra comunidad cultural.

Los decretos establecidos en aplicación del § 3 tienen, respectivamente, fuerza de ley en la región de lengua francesa y en la región de lengua neerlandesa, excepto en lo concerniente a:

— los municipios o grupos de municipios contiguos a otra región lingüística y en donde la ley prescribe o permite el empleo de una lengua distinta a la de la región en la que se hallan situados;

— los servicios cuyas actividades se extienden más allá de la región lingüística en la que se hallan establecidos;

— las instituciones nacionales e internacionales designadas por la ley cuya actividad es común a más de una comunidad cultural.

§ 5. El derecho de iniciativa corresponde al rey y a los miembros de los consejos culturales.

Los artículos 67, 69 y 129 son aplicables a los decretos.

§ 6. La ley fija el crédito global puesto a la disposición de cada uno de los consejos culturales quienes reglamentan su afectación por decreto.

Este crédito es establecido en función de criterios objetivos fijados por la ley. Dotaciones idénticas son también establecidas en las materias que, por su naturaleza, no se prestan a criterios objetivos.

1. Los consejos de ambas comunidades están integrados por todos los parlamentarios de cada grupo lingüístico de las dos Cámaras.
2. El poder ejecutivo de ambas comunidades es el ejecutivo del Estado.
3. La jurisdicción territorial se extiende a la respectiva región lingüística y a las instituciones de la región bilingüe de Bruselas que, en razón de sus actividades, deben ser consideradas como pertenecientes, exclusivamente, a una de las dos comunidades.
4. Las comunidades carecen de poder fiscal propio en el sentido de que es la ley del Estado quien les fija el crédito global puesto a su disposición.
5. Las comunidades poseen la soberanía legislativa exclusiva en las materias de su competencia y sobre su propio territorio.
6. Resulta institucionalizado un sistema de unión personal, aunque desdoblado funcionalmente, entre los poderes legislativos del Estado y de cada una de las comunidades y un mismo ejecutivo.

En cuanto a la comunidad cultural alemana ha sido institucionalizada de manera bien diferenciada, tanto constitucional como el aspecto legislativo material y formal (55). Por Ley 10 de julio de 1973, los elementos y características principales de esta comunidad cultural son:

1. El consejo comprende 25 miembros elegidos directamente por los electores de los municipios integrados en la comunidad. Para ser miembro del consejo se requiere nece-

La ley determina, en función de estas mismas reglas, el cupo del citado crédito que debe ser consagrado al desarrollo de una u otra cultura en el territorio de Bruselas-capital.

§ 7. La ley decreta las medidas con vistas a prevenir cualquier discriminación por razones ideológicas y filosóficas.

§ 8. La ley organiza el proceso que tiende a prevenir y reglamentar los conflictos entre la ley y el decreto, así como entre los decretos.»

«Art. 59 ter. Existe un Consejo de la Comunidad cultural alemana.

La ley determina su composición y su competencia.»

(55) No hay que olvidar que los belgas de lengua alemana suman, aproximadamente, 63.000 habitantes, repartidos en veinticinco municipios. Este hecho es la razón fundamental que ha determinado su régimen diferenciado.

- sariamente, y de manera especial, estar domiciliado en un municipio de la región de lengua alemana.
2. Las materias sobre las que ejerce su competencia el consejo son las mismas fijadas para los otros dos consejos.
 3. El consejo dispone de un poder consultivo, a veces facultativo y a veces obligatorio, y de un cierto poder reglamentario sobre su territorio y en las materias de su competencia, pero no de un poder legislativo como lo poseen los otros dos consejos. Consiguientemente este poder *sui generis*, como le denomina Senelle, no sólo carece del alcance legislativo de los otros consejos, sino que, incluso, los ministros pueden suspender, por decreto real, un reglamento del consejo de la comunidad cultural alemana en la medida en que sea contrario a la ley (56).

La escasa vigencia de estas comunidades culturales desaconseja la valoración, pero subrayan las dificultades orgánicas de funcionamiento sobre las que se asientan, han de ayudar a concretar a sus reducidos límites la tarea esperada. Concretando la referencia a los consejos de las dos grandes comunidades, hay que señalar que pese a disponer de competencias exclusivas, éstas son limitadas; que el ejecutivo de ambas comunidades y el de la Administración central no se distinguen en cuanto es el mismo; que carecen del más mínimo poder fiscal; que en definitiva, son las mismas personas quienes detentan el poder legislativo, Brassine, secretario general del consejo regional valón, en un balance que realizaba en 1977 de estos dos consejos, afirmaba: «provistos de un poder decretal limitado pero real los consejos han comenzado a poner en marcha la autonomía cultural, principalmente el consejo flamenco que ha votado el doble de decretos normativos que el francófono y ha resuelto determinados problemas propios. Ahora bien, los consejos se encuentran ya al borde de sus posibilidades en materia de decreto. Seguro que ellos podrán sobrevivir y encontrar proposiciones y

(56) Véase BRASSINE, J.: «Bilan des conseils culturels et des conseils régionaux», *Rev. Res Publica*, vol. XIX, 1977, núm. 2, pp. 179-219; CHARLIER, P.: «Les communautés culturelles française et néerlandaise en Belgique», *RISA (Revista Internacional de Ciencias Administrativas)*, vol. XLIV, 1978, núm. 3, pp. 233-239; SENELLE, R.: «Le Constitution belge commentée», *op. cit.*, pp. 151-213.

proyectos dignos de interés, sin embargo, estos últimos no podrán más que muy difícilmente justificar la existencia de las dos instituciones culturales» (57) (57 bis).

4. *Consideración final: los conflictos como causa determinante de la nueva y compleja articulación del sistema político-administrativo belga*

«Contrariamente a lo que intentan afirmar algunos, el problema que divide a los belgas no es más que el lingüístico. El es esencialmente estructural, económico, e incluso 'psicopolítico', como anota Léo Collard. Su aspecto lingüístico es, sin embargo, el más aparente. Y el debate es pasional, mientras que, por el contrario, el tema debería ser examinado friamente, con lucidez, al abrigo de toda preocupación de clan o de partido (58). En este fragmento, Dayez ilustra la realidad de la sociedad belga que si, ciertamente, ha rechazado las soluciones militares, no por eso ha carecido y continúa careciendo de graves conflictos y difíciles situaciones antagónicas. Según las épocas, unos han ocupado la atención preferente y más preocupante. No otra cosa manifiesta Braud cuando afirma que la historia de Bélgica es una sucesión de antagonismos: de 1830 a 1880, es una monarquía rigurosamente censataria, el antagonismo fundamental es de orden ideológico. Los católicos se oponen a los agnósticos. Así se explica la constitución de los dos grandes partidos (Católico y Liberal) y de todas las peripecias de la guerra escolar siempre renaciente. Con la industrialización y sus consecuencias sociales, el antagonismo fundamental tiende a devenir de orden social. Las dos grandes fuerzas son el Partido Católico, dominado por el ala conservadora, y el Partido Socialista belga. Hoy el antagonismo fundamental es de orden nacional aunque también subsiste el social y el ideológico (59).

Independientemente de cada momento histórico y de su diferente valoración, los belgas sobrellevan, cuanto menos, los si-

(57) BRASSINE, J.: *Op. cit.*, p. 217.

(57 bis) Sobre la cuestión regional belga, véase DE LA MORENA, A.: «El problema regional en el Derecho público y en la práctica política belgas», *Documentación Administrativa* núm. 187, 1980, pp. 145-200.

(58) DAYEZ, E.: *Op. cit.*, p. 10.

(59) BRAUD, P.: *Op. cit.*, p. 13.

guientes antagonismos: el comunitario, el socio-económico y el religioso. Estos problemas, obviamente, están entremezclados e interrelacionados.

El primer problema es el comunitario, porque el Estado belga no descansa, de ningún modo, en una sociedad monolítica. Bélgica está integrada por una comunidad valona, otra flamenca y por determinadas circunstancias (está situada geográficamente dentro de la zona flamenca; estar habitada por habitantes nacidos o descendientes de valones; ser capital del Estado y su exigencia de no ser dominada exclusivamente por la cultura flamenca), por otra tercera como es la de la región de Bruselas; sin que deba olvidarse, como no lo hace la propia Constitución, por una cuarta, la de la lengua alemana. Desde el comienzo del Estado existe, además de todos los elementos diferenciadores de las comunidades belgas de carácter religioso, social, económico, político y cultural, una particularidad antagonica que como punta de iceberg muestra todo el antagonismo comunitario: los belgas no hablan la misma lengua. El artículo 23 de la Constitución, consciente de esta inequívoca disparidad, positiviza que «el empleo de las lenguas usadas en Bélgica es facultativo; él no puede ser regulado más que por la ley, y únicamente para los actos de la autoridad pública y para los asuntos judiciales». Posteriormente la Ley de 18 de abril de 1898 dispone que el texto francés y el texto neerlandés de las leyes y reales decretos serían publicados en dos columnas en el *Boletín Oficial* (*Moniteur belge*) y tendrían un valor igual en Derecho. Bélgica ya es un Estado bilingüe. Como bien puede deducirse, todo principio igualitario, tanto a nivel individual como comunitario, desde antes, en y después de la revolución francesa, directa o indirectamente, ha sido conquistado. Recordar la prepotencia de la lengua francesa en la vida política y cultural belga obliga a señalar sus factores determinantes: una mayor población en la región valona; una burguesía económica y cultural francófona que había inicialmente jugado un papel revolucionario en la formación del Estado; toda la influencia de la Revolución francesa bajo cuyo espíritu se establecen los cimientos de Bélgica. Junto a movimientos flamencos de carácter reivindicativo de la lengua flamenca y su progresiva culturización, se produce un fenóme-

no político que, indirectamente, va a catapultar la lengua no francesa a una posición igualitaria no sólo legal sino también real, pues con la conquista del sufragio universal, los políticos deben dirigirse a todo el pueblo y éste, integrado a finales del siglo XIX por un porcentaje de analfabetos cuyos límites de oscilación estaban en un 30 y un 40 por 100, no sólo hablaba francés; de ahí que por la necesidad de hablar en la propia lengua de los electores, los políticos devienen bilingües, con el consiguiente fortalecimiento del flamenco. En el momento presente, debido al auge de la comunidad flamenca, los valones quieren evitar la «minorización», y los flamencos pretenden la delimitación territorial (60). En Bruselas las dos fuerzas se empeñan en defender su propio frente. Tres consejos culturales, como se ha expuesto, han sido institucionalizados para dar solución a este conflicto resuelto con las leyes lingüísticas de 1932 y 1963.

Otro, doble y coincidente, antagonismo ofrece el pueblo belga en su proceso económico-demográfico; pues si ciertamente durante el siglo XIX Valonia superaba en poder económico y demográfico a la rural Flandes, en el momento presente la situación ha cambiado a una posición pendular inversa. Esta expansión económica de la antigua región más pobre se debe, en buena medida, a su situación geográfica próxima al mar y a su desindustrialización inicial que posibilita mejor la instalación de nuevas industrias, determinando que las inversiones extranjeras la elijan de manera preferente para asentar sus instalaciones; por otra parte, el cierre de las minas de carbón en las últimas décadas, juntamente con el desplazamiento del capital a Bruselas, ha empobrecido una de las zonas pioneras de la industrialización en el continente europeo en el siglo pasado. Se espera, no obstante, que la situación estratégica dentro del Mercado Común, la capacitación técnico-industrial de los valones y la apoyatura económica del Gobierno acabarán por proporcionar a Valonia la restauración debida. Los políticos belgas están de acuerdo, por diversas razones, de que la descentralización económica es necesaria: para los federalistas resulta indispensable para la recuperación valona, pues de seguir el centralismo ac-

(60) Véase LAMBERTY, M.: «La question flamande», *Rev Res Publica*, núm. 4, 1968, páginas 144 y ss.

tual, dada la creciente prepotencia flamenca en el Parlamento por la ley de la mayoría, la acción estatal seguirá favoreciendo a Flandes; y para los unitaristas es requerida como una satisfacción, esencialmente, de amor propio, como un elemento psicológico indispensable que creará un clima en el cual los valores se enderezarán más fácilmente (61).

Finalmente, otro de los grandes problemas, el religioso, ha sido quien ha motivado la «guerra escolar» que en determinados momentos ha enfrentado a los belgas. Desde antiguo, la industrializada Valonia, en gran medida, ha vivido un agnosticismo humanista mientras que la rural Flandes ha mantenido una considerable religiosidad y en la que la Iglesia ha tenido una buena influencia que, entre otras consecuencias, ha supuesto la prepotencia altamente manifiesta del Partido Social-Cristiano, mientras que en Valonia ha sido para el Partido Socialista.

La reforma constitucionalizada en 1970 no se ha escrito caprichosamente sino como obligada búsqueda de otro sistema político-administrativo, policéntrico, capaz de solucionar estos y otros antagonismos que el modelo monocéntrico centralista no sólo no resuelve en el momento actual sino que agrava. Aún en esta perspectiva de una sociedad entrecruzadamente antagónica y compleja que rechaza las soluciones militares, el proceso institucionalizador realizado hasta el momento conduce a la siguiente conclusión:

Desde 1970 Bélgica ha dejado de ser un Estado monocéntrico en cuanto otras instituciones con exclusividad deciden, en determinadas materias y para territorio delimitado, de modo soberano; sin embargo, sólo dos comunidades belgas, la francófona y la flamenca, poseen este carácter, pues la alemana está desprovista de él. En cuanto a las futuras instituciones regionales, según los principios constitucionalizados en el artículo 107 *quater*, diez años después, carecen del respectivo o respectivos textos positivos. Reducidas las competencias de las comunidades a la materia cultural, principalmente lingüística, y no nacidas todavía las instituciones regionales, el nuevo y complejo sistema no ha superado la fase fetal. Más aún, el proceso es en tal grado

(61) DAVEZ, E.: *Op. cit.*, pp. 170 y ss.

complicado que ofrece fundadas dudas de nacimiento y sobre todo de desarrollo normal. Hay dos tipos de poderes, los comunitarios y los regionales, con bases territoriales y competencias diferenciadas, pero sin ejecutivo y legislativo propio en cuanto son las Cámaras legislativas y el Gobierno estatal quienes, acumulándose este carácter, realizan las tareas de estas instituciones que, sobre todo, carecen de personal propio, poder fiscal y, sobre todo, de la elección popular de las respectivas poblaciones.

El nuevo sistema belga está gestándose y las fuerzas políticas y doctrinales continúan discutiéndolo, pues las principales bases del modelo actual son cuestionadas. Guido van den Berghe prospectiviza en 1979 que el plan perseguido por la coalición electoral de 1978 (los dos Partidos Social-Cristianos, las dos alas del Partido Socialista y los dos partidos comunitarios mayoritarios como son los nacionalistas flamencos, Volksunie, y el Frente Democrático de los francófonos) comporta «una profunda modificación del sistema electoral. La Cámara de representantes conservará las competencias nacionales generales y no sufrirá modificaciones. El Senado será menos poderoso que en el momento actual y será la expresión de los componentes regionales. Tres parlamentos regionales serán creados: uno para Flandes, otro para Valonia y otro para Bruselas. Los miembros de estos parlamentos serán elegidos por cuatro años por sufragio universal directo y serán responsables de todas las materias económicas que no dependieran de la competencia nacional. Además, ellos formarán consejos regionales responsables en materia de enseñanza y cultura. Las nueve provincias serán suprimidas (62)... Sin entrar en los detalles, éstos no serán más que algunos de los cambios previstos» (63). Es inequívoco que el pensamiento político-administrativo belga es consciente que la reforma institucional es la más importante realizada desde la independencia de 1831 y que el proceso está en sus inicios todavía. La naturalidad con

(62) Debe precisarse que ante la cuestión provincial, las opiniones divergen desde las que consideran necesaria su desaparición a los que, por el contrario, creen que deben ser fortalecidas. Véase LAMBERTZ, K.: «Le niveau intermédiaire dans la structure administrative». *Rev. Administration Publique*, 1977-1978, t. 4, pp. 283-280. LAMBRECHTS, W.: *Op. cit.*, pp. 234-242.

(63) VAN DEN BERGHE, G.: *Op. cit.*, p. 39.

la que Chalier incluye en su exposición «las reformas institucionales nuevas todavía en estado de proyecto» (64), y Brassinne escribe como un postulado «la próxima revisión constitucional» (65), no son sino una prueba más de esta afirmación.

II. La Administración consultiva

1. *El sistema político-administrativo determina la consulta*

Una sociedad plural de tan gran número de antagonismos y desde 1970 con un sistema tan complejo ha de apoyarse, si desea mantener la unidad y el funcionamiento de las instituciones, en la respuesta militar o en un gran *consensus* político mayoritario. Los belgas han rechazado desde su independencia la primera vía. Sin embargo, ante las citadas diferencias comunitarias socio-económicas, culturales, geográficas, religiosas y políticas (Flandes, situada al norte y limítrofe al mar es mayoritariamente católica, básicamente rural hasta las dos últimas décadas, políticamente vota al Partido Social-Cristiano y tanto demográfica como económicamente se ha desnivelado favorablemente; por el contrario, Valonia, geográficamente ubicada en el sur, altamente descristianizada, con una larga tradición industrial, hablando francés como lengua propia, vota mayoritariamente al Partido Socialista y ha perdido su posición demográfica y económica privilegiada en favor de Flandes. Para Meynaud, Ladriere y Perin, «el norte es más comunitario, más tradicional y más disciplinado; el sur es más individualista, más sensible a los elementos innovadores y más anárquico» (66). El Estado es una institución del siglo pasado y, consiguientemente, no tiene el peso de una presencia multiseccular y su efecto moldeador en la sociedad belga como el español y el francés; pero, además, otra circunstancia ha venido debilitando la decisión política belga, ya que por su situación y dimensiones geográficas su política extranjera en materia política, comercial y militar siempre ha estado condicionada por las voluntades de los Estados vecinos. El sistema

(64) CHARLIER, P.: *Op. cit.*, p. 239.

(65) BRASSINNE, J.: *Op. cit.*, p. 218.

(66) MEYNAUD, J.; LADRIERE, J., y PERIN, F.: *Op. cit.*, p. 39.

centralista, al imponer por su propia naturaleza su uniformismo a toda esta realidad diversa, ha producido unas instituciones débiles, un espíritu «antiestatal», una latente fuerza centrífuga y la carencia de prestigio de la Administración como instrumento visible del uniformismo centralista, de tal modo que un autor como Pirenne ha llegado a afirmar, en expresión valorativa, que ésta había acabado por ser aceptada como un mal necesario (67).

Demasiados antagonismos para no ser imprescindible el compromiso, la negociación y el *consensus* mayoritario, cuanto menos, como fórmula habitual de comportamiento público, y del que la coalición política institucionalizada es el exponente más ilustrativo. Insuficiente el uniformismo centralista para no ser desbordado por el pluralismo de intereses belgas, y, sin embargo, capaz de mantener una estructura que obliga a decidir desde el centro, aunque la decisión se inicie e impulse, en la mayoría de las ocasiones, desde las regiones (68). La decisión institucionalizada está en el centro y la consulta administrativa, obviamente dependiente aunque condicionante también, está básicamente en el centro. Su práctica se hace habitual como necesidad previa de consensuar los intereses afectados a fin de conseguir la mayoritaria aceptación de la decisión. La representación de la diversidad en la consulta se impone como práctica política institucionalizada; aunque de esta presencia se deriva la excesiva prepotencia de determinados grupos de interés como consecuencia de la debilidad institucional de los órganos públicos decisores (69).

(67) PIRENNE, H.: *Histoire de Belgique*, t. III. La Renaissance du livre. Bruxelles, 1950, p. 528. Citado por CHAPEL, I.: «La consultation en Belgique», en la obra dirigida por LANGROD, G.: *Op. cit.*, p. 740. En este mismo sentido, MEYNAUD, LADRIERE y PERIN afirman que «la evolución de la centralización ha tenido como consecuencia que la autonomía de los poderes comunales y provinciales haya llegado a ser una ficción; el poder local es técnicamente dependiente del poder central. Esto no ha debilitado, sin embargo, el espíritu local; como éste no puede apoyarse sobre un poder efectivo, él se traduce más bien en una cierta amargura (*amertume*) y una actitud de desconfianza con respecto al poder central». MEYNAUD, J.; LADRIERE, J. y PERIN, F.: *Op. cit.*, pp. 21-22.

(68) MEYNAUD, J., y LADRIERE, J.: *Op. cit.*, p. 18.

(69) La información que del fenómeno consultivo belga se ha servido este estudio es notablemente reducida en comparación con la italiana y la francesa. No se ha encontrado ninguna monografía sobre este tipo de Administración, sólo contados artículos se ocupan de ella y desde una consideración especialmente teorizante. Los manuales han ayudado a componer el esquema orgánico consultivo.

2. *La ausencia de Administración consultiva orgánica e inorgánica constitucionalizada*

Ningún fragmento de la Constitución menciona órgano o forma consultiva alguna. Más aún, responde al pensamiento constituyente belga la exclusión de consulta o referéndum popular como fórmula o institución de su Derecho público. Sin embargo, existe un precedente de consulta popular no vinculante jurídicamente pero decisoria de hecho que las Cámaras, en virtud de su poder residual, acordaron realizar acerca de la continuidad o no en el ejercicio de sus funciones del rey Leopoldo III. El resultado mayoritario del escrutinio popular favorable a la continuidad del monarca determinó a que el Parlamento reconociese, por Decreto de 20 de julio de 1950, que «la imposibilidad de reinar de Su Majestad el rey Leopoldo III ha finalizado (70).

3. *El Consejo de Estado como órgano consultivo de ámbito estatal y competencia general*

El Consejo de Estado belga, creado por Ley de 23 de diciembre de 1946, comenzando a ejercer sus funciones el 23 de agosto de 1948 y modificado por disposiciones legales posteriores, es el más joven de Europa. No se menciona su institucionalización por los constituyentes de 1830, pues, según Velge, «seguramente las tendencias del Congreso no eran favorables a la creación de un Consejo de Estado, en razón del recuerdo dejado por esta institución bajo los regímenes precedentes, pero no se había, sin embargo, rechazado de una manera formal la idea de permitir la institución de semejante organismo por el legislador ordinario» (71); una serie de intermitentes peticiones doctrina-

(70) La consulta popular organizada el 12 de marzo de 1950 dio los resultados siguientes: sobre un total de 5.238.740 boletines depositados, 151.477 eran nulos, 2.933.383 eran afirmativos (es decir, que estimaban que el rey Leopoldo III debía volver a tomar el ejercicio de sus poderes constitucionales), y 2.151.881 eran negativos. Véase SENELLE, R.: «Le Constitution belge...», *op. cit.*, p. 278.

(71) VELGE, H.: «La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'Etat». E. Bruylant, Bruxelles, 1974, pp. 15-18. Según Vauthier y Moureau, «el Congreso nacional, donde el recuerdo de los abusos permanecía vivo, puesto que el Consejo de Estado de Guillermo I de los Países Bajos había sido hecho responsable, arrastrado también por el desfavor que se manifiesta incluso en Francia, en esta

les y legislativas pretenden su creación a partir mismo de 1832 (72). André Mast, primer presidente del Consejo de Estado, sintetiza las causas de su institucionalización de la manera siguiente:

Hacia el fin del entre-dos-guerras y con más fuerza todavía después de la Liberación de 1944, apareció a la evidencia que frente, de una parte, la enorme extensión de los poderes de la Administración pública y habida cuenta, de otra parte, del crecimiento desmesurado de las tareas que incumben al legislador y al Gobierno, era preciso, para la creación de una institución nueva, proveer a la vez a la necesidad (*besoin*) de una mejor protección jurisdiccional del administrado y a la necesidad (*nécessité*) de mejorar las leyes y decretos.

El Consejo de Estado belga nace de esta falta (*besoin*) y de esta necesidad (*nécessité*). Armados principalmente del poder de anulación, las Cámaras de la sección de Administración tienen la tarea de perfeccionar la protección jurídica que las audiencias (*cours*) y tribunales aseguran al ciudadano. Incumbe a la sección de legislación asistir por vía consultiva (*voie d'avis*) a las Cámaras, al rey y a los ministros en el ejercicio de sus funciones normativas.

A esta doble misión se añade la tarea que, en las miras (*vues*) del constituyente belga de 1970, debía ser la de prevenir y de regular los conflictos entre la ley, que es la norma nacional, y el decreto, que expresa la voluntad normativa de las Asambleas que representan a las comunidades flamencas y valonas de las que Bélgica está hecha (73).

He aquí, pues, las exigencias del propio sistema político-administrativo causando y determinando el nacimiento y las características del Consejo de Estado y, como consecuencia, peculiarizándole con respecto al francés, como se intentará poner de manifiesto en las líneas siguientes.

época, con respecto a las jurisdicciones administrativas cuya garantía era imperfectamente garantizada, no apercibía en nada la utilidad de esta institución.» VAUTHIER, M., y MOUREAU, L.: «Etude sur l'influence exercée en Belgique par le Conseil d'Etat de France», en el *Conseil d'Etat, Livre jubilaire*. Sirey, París, 1952, p. 481.

(72) Véase BUCH, H.: «L'évolution du Conseil d'Etat de Belgique», en *Conseil d'Etat, Etudes et documents*. Imprimerie nationale. París, 1964, pp. 177-209.

(73) MAST, A.: «Le Conseil d'Etat belge au 1er janvier 1980», *RICA*, vol. XLV, 1979, número 4, p. 307.

El Consejo está integrado por la sección de legislación y la de administración que, aunque modificadas posteriormente, datan de la Ley orgánica del 23 de diciembre de 1946 y de la Ley de 3 de julio de 1971. Por una parte, la sección de legislación cuenta con un control preventivo para el ejercicio de las competencias atribuidas a los consejos culturales y, de otra parte, se ha creado una sección de conflictos.

La sección de legislación tiene atribuida una consulta facultativa para unos casos y obligatoria para otros. La consulta es facultativa en los supuestos siguientes: a) los ministros pueden pedir informe (*avis*) motivado de esta sección sobre todas las proposiciones de ley, así como para todas las enmiendas a los proyectos o proposiciones de ley; b) los ministros y los presidentes de los Consejos culturales pueden pedir el informe motivado de la sección sobre toda proposición de decreto y sobre todas las enmiendas a proyectos o proposiciones de decreto; c) los presidentes de las Cámaras legislativas pueden pedir informe sobre el texto de todos los proyectos, proposiciones de ley y enmiendas a estos proyectos y proposiciones. La consulta es obligatoria en estos otros supuestos: a) fuera los casos de urgencia y exceptuados los proyectos de leyes presupuestarias, los ministros someten a informe motivado el texto de todos los anteproyectos de leyes o decretos de ejecución orgánicos y reglamentarios (74); b) exceptuados los proyectos de los presupuestos de los Consejos culturales, todos sus anteproyectos de decretos son sometidos al informe motivado de la sección; c) los presidentes de los Consejos culturales deben pedir informe motivado sobre toda proposición de decreto y sobre todas las enmiendas a los proyectos o proposiciones de decreto. Cuando, según el informe de la sección, un anteproyecto o proposición de decreto, o una enmienda a un proyecto o proposición de decreto excede la competencia del Consejo cultural, la disposición

(74) ANDRÉ MAST define el decreto reglamentariado, ya se trate de un decreto real o ministerial, como aquel que expresa una regla de derecho, que es, pues, una «ley» en el sentido material de la palabra. El decreto orgánico es el que organiza un servicio público. No revisten evidentemente carácter los actos de alcance individual, como los nombramientos, los actos que imponen penas disciplinarias, los actos de pura gestión, etc. Mast, A.: «Précis de Droit Administratif belge, *op. cit.*, página 363.

contestada no puede ser adoptada por éste más que después de una resolución favorable de las Cámaras legislativas (75).

La sección de legislación está dividida en dos Cámaras. Ambas están compuestas de tres consejeros y dos asesores que deben justificar su conocimiento de la lengua francesa, en una, y de neerlandesa, en la otra. La asamblea general de la sección de legislación está integrada por 22 magistrados: seis consejeros de Estado designados como titulares de la sección de legislación; seis consejeros de la sección de administración designados como suplentes de la sección de legislación y diez asesores de éstos. Los informes son publicados.

La sección de administración tiene una competencia decisoria (*arrêt*) y otra consultiva (*avis*). En Bélgica, los Tribunales administrativos y entre ellos el Consejo de Estado no tienen más que una competencia de atribución, limitada a los conflictos relativos a los derechos que no son derechos civiles; por consiguiente, sólo hay contencioso-administrativo cuando así esté determinado por la ley (76). Dado el carácter de la exposición, se elude el estudio de las competencias jurisdiccionales y se señala que la función consultiva de esta sección es la de ser consejero jurídico del Gobierno en los asuntos de orden administrativo no

(75) Mast, A.: «Le Conseil d'Etat...», *op. cit.*, pp. 307-308.

(76) Sumariamente, la competencia jurisdiccional se concreta en: a) decidir por vía decisoria (*arrêt*) sobre recursos de acumulación dirigidos contra los actos y reglamentos de las diversas autoridades administrativas y contra las decisiones administrativas. Esta atribución, como afirma Mast, es de lejos la más importante de la sección de administración (Mast, A.: «Le Conseil d'Etat...», *op. cit.*, p. 310); b) resolver por vía decisoria (*arrêt*) las dificultades relativas a la competencia respectiva de las autoridades provinciales y comunales o de los establecimientos públicos; c) ejercer en última instancia con competencia de plena jurisdicción en el campo de la legislación electoral comunal y en el de la ley orgánica de los centros públicos de ayuda social; d) pronunciarse en equidad por vía decisoria, en el caso de que no exista otra jurisdicción competente y teniendo en cuenta todas las circunstancias de interés público y privado, sobre las demandas de indemnización relativas a la reparación de un perjuicio excepcional, moral o material, causado por la autoridad administrativa (sobre esta materia, hasta el 3 de junio de 1971 el Consejo de Estado sólo tenía competencia consultiva, pero a partir de esta fecha ha sido sustituida por una decisoria). Así, pues, el contencioso-administrativo belga posee una competencia de anulación de los actos y disposiciones de las diversas autoridades administrativas y de las sentencias contencioso-administrativas, consiguientemente es juez de los excesos de poder bajo sus diferentes formas y juez de casación en materia administrativa. Es asimismo juez en los conflictos competenciales de los órganos descentralizados y en el contencioso electoral comunal, en última instancia y, finalmente, juez en el contencioso de indemnización (*indemnité*). Véase Mast, A.: «*Precis de Droit...*», *op. cit.*, pp. 358-435. Del mismo autor: «Le Conseil d'Etat...», *op. cit.*, pp. 310-311.

litigioso que les sometan los ministros y cuyos informes o dictámenes no serán publicados (77).

La sección de los conflictos de competencia conoce y resuelve en vía decisoria de los conflictos entre la ley y el decreto de los consejos culturales y los conflictos surgidos entre los decretos de estos mismos consejos; sin embargo, en 1980, esta sección aún no se había constituido en sesión deliberante y los asesores no han sido designados (78).

Estas características muy peculiares hacen del Consejo de Estado en Bélgica un órgano especialmente diferente del de los otros países. Su nacimiento se produce en un Estado de Derecho, y de ahí uno de sus grandes rasgos diferenciales, pero también es cierto que nace por exigencia de una Administración centralista desarrollada y agobiada por una copiosa legislación gubernamental que necesita de un órgano jurídico que le advierta de los errores de derecho y le perfeccione, formalmente, los textos; de otro lado, por los problemas de competencias entre los organismos descentralizados y posteriormente, también, por los conflictos surgidos de la soberanía legislativa del Estado y de los consejos culturales que exigen del Consejo de Estado, en cuanto se carece de un Tribunal Constitucional que, como Estado policéntrico —*sui generis*—, Bélgica está llamada a institucionalizar en un futuro, ya que en el momento presente no lo tiene.

4. *Los órganos consultivos de carácter específico de la Administración central*

Según BUTTGENBACH, los principales órganos consultivos de la Administración central son los siguientes (79):

A) *Administración general*

1. *Comité superior de control*.—Junto a sus atribuciones de control y de «contencioso», por el que decide sobre las demandas

(77) La sección de administración ejerce en el campo de la legislación minera la competencia del Consejo del mismo antes de la entrada en vigor de la ley del 23 de diciembre de 1946 (art. 10).

(78) MAST, A.: «Le Conseil d'Etat...», *op. cit.*, p. 311.

(79) La somera exposición de los principales organismos consultivos de la Administración resume la realizada por BUTTGENBACH, A.: «Manuel de Droit administratif», *op. cit.*, pp. 517-522.

que le presenten las partes y cuya decisión arbitral carece de fuerza decisoria para éstas, que pueden optar por llevar el litigio a los Tribunales, posee una atribución de estudio por la que los ministros pueden someterle cualquier asunto que consideren útil. Posee una atribución consultiva obligatoria en cuanto debe dar al ministro de Finanzas su parecer (*avis*) previo a la decisión de éste de aceptación o propuesta de revocación de la aceptación de los organismos admitidos a llevar caución en lugar de los contratistas y adjudicatarios de obras públicas. Está compuesto de cuatro altos magistrados de delegados de la Administración y de cinco representantes de los contratistas y de los industriales. Puede llamar a expertos y elige de entre su seno al presidente. Está incorporado administrativamente a los servicios del primer ministro.

2. *Consejo superior de Finanzas.*—Está encargado de dar su parecer sobre todas las cuestiones que le son sometidas por el ministro de Finanzas. Fue creado en 1936 con la finalidad de coordinar la acción de las múltiples comisiones consultivas que existían en el seno del Departamento de Finanzas. El nombramiento de sus miembros es de libre elección por el rey.

B) Sector económico

1. *Consejo del contencioso económico.*—Creado en 1935 para examinar las peticiones que los grupos de productores y distribuidores dirigían al ministro de Asuntos económicos. Está integrado por ocho consejeros nombrados por el rey. Conviene añadir que si el informe del Consejo es desfavorable la solicitud debe ser rechazada, aunque si es favorable no es vinculante.

2. *Consejo central de la economía.*—Creado en 1948, tiene como misión dirigir a un ministro o a las Cámaras legislativas, ya por propia iniciativa ya a petición de aquéllas, *rappports*, en las que se expresen los diferentes puntos de vista expuestos en su seno, opiniones o proposiciones concernientes a la economía nacional. Está compuesto por 50 miembros y un presidente. Integra representantes de las organizaciones empresariales y

de trabajadores, y entre sus componentes están presentes seis hombres de ciencia.

3. *Consejos profesionales*.—Creados en 1948, representan a las diversas ramas de la actividad económica y la misión de cada uno es la misma que la del Consejo central de la economía en su respectiva rama. Los miembros son nombrados por el Rey entre los candidatos propuestos por las organizaciones empresariales y de trabajadores.

4. *Consejo superior de las clases medias*.—Creado por ley del 6 de marzo de 1964, tiene como misión el estudio y propuesta de todas las medidas útiles al desarrollo profesional, social, económico o moral del artesanado, del pequeño y medio comerciante y de la pequeña industria, así como de las profesiones liberales y otras profesiones intelectuales independientes. El presidente es nombrado por el rey, y sus 54 miembros elegidos, en número igual, por la Cámara Nacional Profesional de las Clases Medias (*Chambre Nationale Professionnelle des Classes Moyennes*) y por la Cámara Nacional Interprofesional de las Clases Medias (*Chambre Nationale Interprofessionnelle des Classes Moyennes*).

5. *El Consejo nacional consultivo de la industria carbonera* (*Le Conseil national consultatif de l'industrie chabonnière*).—Creado por Ley del 16 de noviembre de 1961, que instituye el Directorio de la industria carbonera. Emite, bien a petición o por propia iniciativa, opiniones motivadas sobre todas las cuestiones que interesan a la política carbonera. Se compone de un presidente y de 20 miembros que representan a las empresas carboneras, trabajadores ocupados en esas empresas, usuarios y negociantes del carbón, organizaciones sindicales interprofesionales y delegados de los ministros de Asuntos económicos, Finanzas, Trabajo y Seguridad Social. El presidente y los miembros son nombrados por el rey por una duración temporal de cinco años.

6. *Comisión de precios*.—Creada por decreto real del 16 de febrero de 1951, debe dar al ministro de Asuntos económicos opiniones relativas al coste de la vida, seguir la situación de los precios y hacer sugerencias sobre las medidas a adoptar en materia de precios. Está compuesto por el presidente y vicepresidente y de 40 miembros representantes de los diversos sectores de la economía, organizaciones sindicales y ministros interesados.

C) Sector social

1. *Comisiones paritarias*.—Su estatuto legal fue fijado por un decreto-ley de 9 de junio de 1945. No son propiamente hablando consejos consultivos de la Administración, pues su misión principal consiste: a) establecer las bases generales de remuneración correspondiente a los diferentes grados de calificación profesional; b) deliberar sobre las condiciones generales de trabajo; c) prevenir o conciliar toda diferencia entre jefes de empresa y trabajadores asalariados. Puede suceder que un decreto real dé fuerza obligatoria a algunas decisiones de las Comisiones paritarias. Están compuestas de un presidente y vicepresidente nombrados por decreto real entre las personas particularmente competentes en materia económica y social e independientes de los intereses representados, y de miembros elegidos entre los propuestos por las organizaciones empresariales y de trabajadores.

2. *El Consejo nacional del trabajo*.—Creado por Ley de 29 de mayo de 1952 tiene en el sector social papel análogo al del Consejo central de la economía en el sector económico: dirigir al ministro o a las Cámaras, ya por propia iniciativa, ya a petición, los diferentes puntos de vista expuestos en su seno, opiniones o proposiciones concernientes a los problemas generales de orden social que interesan a los empresarios y trabajadores. Expresa su parecer en los conflictos de competencias de las Comisiones paritarias. El Consejo está compuesto de un presidente nombrado por el rey de entre las personas independientes de los intereses en juego y especialmente competentes en materia social y económica, y de miembros designados por el rey de las dos listas dobles de candidatos presentadas por las principales organizaciones de empresarios y trabajadores.

Aún limitada la exposición a los principales órganos consultivos (80), integrados no exclusivamente por funcionarios, ofrece

(80) Con la finalidad de aumentar, aunque sólo sea enumerativamente, la escoda muestra de órganos consultivos del profesor Buttgenbach, Wilkin, añade los siguientes: en el Ministerio de Asuntos Económicos se encuentran: Comisión de renta del trabajo, Consejo Superior de la Propiedad Industrial, Comisión Económica Interministerial, Consejo Nacional del Instituto Nacional de Minas, Comité Permanente de Electricidad; en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social: Consejos profesionales, Comisiones de los seguros, de las pensiones de vejez, de subsidios fami-

unos caracteres positivizados que vienen a determinar la consulta por los principios básicos del sistema político-administrativo anteriormente expuesto: 1) terminológicamente los órganos consultivos belgas presentan un vocabulario común al de las Administraciones consultivas centrales de los países centralizados tanto en los sustantivos (consejo, comité, comisión) como en los adjetivos (nacional, superior, central) en cuanto que todas ellas dependen de una estructura geográfica-político-administrativa «esencialmente» idéntica; 2) la representación de las fuerzas y grupos sociales con los de la Administración que, generalmente, designa discrecionalmente al presidente es un carácter inequívoco de la consulta orgánica central belga; 3) los consejos de mayor influencia son los de naturaleza económica y social como consecuencia inmediata de los respectivos ministerios y, en definitiva, de la mayor importancia que en las últimas décadas han adquirido estas materias en la vida político-administrativa del país; 4) Bélgica ofrece un gran número de organismos consultivos provistos de estatutos jurídicos distanciados cronológicamente por su nacimiento, materia regulada y contenido normativo en cuanto a su organización y funcionamiento.

5. *La consulta orgánica regional*

5.1 *Los Consejos regionales*

La consulta administrativa encuentra entre las funciones que justifican su existencia la de «preparar» la decisión de los órganos activos; pero he aquí que en Bélgica unos órganos consultivos regionales han sido institucionalizados con la finalidad de preparar la institucionalización, según imperativo constitucional del artículo 107 *quater*, de las instituciones del poder regional. Como se ha expuesto anteriormente (pp. 33-35), los Consejos regionales instituidos en Bélgica en 1974 sólo poseían carác-

liares; en el Ministerio de Salud Pública: Consejos Superiores de Higiene Pública, de depuración de aguas, Consejos Superiores de Asistencia y del Servicio Social, del Alojamiento, de la Familia; en el Ministerio de Asuntos Exteriores y del Comercio Exterior: Consejo Consultivo del Comercio Exterior, Consejo Superior de la Unión Económica Belga-Luxemburgués; en el Ministerio de Agricultura: Consejos Superiores de Agricultura, Comité Técnico de Horticultura, de bosques, de la caza, de la pesca fluvial y de la piscicultura. WILKIN, R.: *L'Administration publique belge*, E. Bruylant, Bruxelles, 1958, pp. 38-39.

ter consultivo y suprimidos en 1977, fueron sustituidos en 1979 por las Asambleas regionales, que, incluso, nacen desprovistas de la función consultiva de los anteriores órganos regionales, ya que la causa justificativa de la sesión es la de conocer la lectura de una declaración de política regional por los ministros responsables en la materia y para discutir sus proyectos.

5.2 *Los Consejos económicos regionales*

La Ley del 15 de julio de 1970 ha institucionalizado un Consejo económico regional para Valonia, otro para Flandes y un tercero para Brabant. Los dos primeros están integrados por: a) 18 miembros de las Cámaras legislativas presentados por las fuerzas políticas; b) 12 miembros de los Consejos provinciales presentados por estos Consejos; c) 15 miembros presentados por las organizaciones representativas de la industria, de las clases medias y de la agricultura; d) 15 miembros presentados por las organizaciones representativas de los trabajadores. El Consejo económico regional de Brabant (provincia que incluye a Bruselas), dadas las características bilingüe y demográfica de Bruselas en relación con el resto de la provincia, presenta una paridad de miembros de ambas lenguas y de 24 representantes de la aglomeración bruseleña y de otros 24 de las restantes partes de la provincia. Todos estos miembros son nombrados por el rey sobre listas dobles. La competencia de estos Consejos es sólo consultiva y de recomendación. Tiene como tarea principal el estudio de los problemas económicos y el parecer previo sobre las nominaciones de la dirección regional de la oficina del plan y sobre el ámbito geográfico de las sociedades de desarrollo regional, y en general sobre todo problema que interesa al desarrollo económico; además, recibir todos los datos y sugerencias emanados de las sociedades de desarrollo regional y de coordinarlos, adoptar los proyectos del plan regional y transmitirlos a la oficina del plan. Sólo el rey puede, en determinados casos, disponer que la consulta del Gobierno a los Consejos sea obligatoria (81).

Hay, pues, una segunda característica peculiar en los órganos consultivos regionales belgas en la teoría de la consulta adm-

(81) Véase SENELLE, R.: «Le Constitution belge...», *op. cit.*, pp. 388-392.

nistrativa y no es otra sino la de carecer de Administración activa regional a la que pretenden sustituir. Obviamente, esta anomalía sólo se produce porque el sistema constitucional carece de las instituciones de poder regional previstas en la Constitución.

6. *Limitada importancia de la consulta administrativa en la Administración local*

La consulta administrativa no es inexistente fuera de la Administración central, pero dada la dependencia de la consulta a la decisión, en un sistema centralista aquélla ha de estar, principalmente, en el centro.

Existen unos modos instituidos bien por el legislador o simplemente por la misma práctica, ya a iniciativa de las propias corporaciones locales o bien por la presión de las asociaciones comunales, de participación en la gestión pública. No se prohíbe a las autoridades provinciales y comunales constituir consejos consultivos en las materias de su competencia con el fin de recoger las opiniones de los medios interesados. Tal es el caso de los «Consejos municipales de la juventud», o de las «Comisiones» del mismo nombre que un determinado número de municipios han asociado a la elaboración de su política de la juventud y a la gestión de los establecimientos y servicios creados para la realización de aquélla; incluso en determinadas materias está positivizada la audiencia al interesado (82). Sin embargo, la con-

(82) ORIANNE, P.: Después de constatar la ausencia de estudios sistemáticos acerca de la decisión política a nivel provincial y municipal que impiden disponer del conocimiento necesario sobre esta cuestión, refiere algunos otros modos secundarios de participación fuera de las elecciones, ya previstos por la ley o libremente establecidos. La «petición», previsto por la Constitución, es uno de ellos y mediante el cual se puede dirigir una o varias personas a las autoridades. El procedimiento de información o de encuesta, posible en toda materia, ha llegado a convertirse en obligatoria en ciertos campos tales como la ordenación del territorio o la apertura de establecimientos peligrosos, incómodos o insalubres. Esto supone una publicación del proyecto de decisión (plan de ordenación o de expropiación, autorización de la apertura del establecimiento) ante el que todo interesado está posibilitado para formular sus observaciones, que la autoridad deberá examinar antes de decidir definitivamente, y que quedarán agregados al *dossier* cuando éste sea elevado a la autoridad superior. Se trata de la simple audiencia a los interesados y que desde el ángulo de la participación ciudadana apenas tiene relevancia, ya porque la autoridad mantiene intacto su poder de decisión como, sobre todo, porque los administrados ni «impulsan» ni «intervienen» en la elaboración inicial del proyecto. *Op. cit.*, pp. 583-584.

sulta institucionalizada apenas tiene importancia en los niveles locales. Un ejemplo práctico va a evidenciar la idiosincrasia del sistema centralista en esta materia. El legislador belga reconoce en la elaboración de la Ley del 29 de marzo de 1962, a través del ministro de Obras Públicas (*Travaux publics*) dirigiéndose a los senadores: «Vosotros habréis constatado que a diferencia del pasado que quedará actual en tanto que el Proyecto de ley no llegue a ser ley, los planes de ordenación serán elaborados, aprobados, realizados y efectivamente revisados, en estrecha colaboración con el sector privado, en el seno de las comisiones compuestas paritariamente de delegados del sector público y del sector privado.» El Gobierno en su *rapport* dirigido al Senado había manifestado, refiriéndose de manera expresa a las Comisiones consultivas de ordenación territorial, que «los ministros recuerdan que el fin de estas comisiones es el de interesar un mayor número de personas en la ordenación del territorio y de poner en presencia las autoridades públicas y los representantes de los intereses privados. Es necesario suscitar la colaboración de la población en la obra del urbanismo». Hay, pues, un reconocimiento de la necesidad y de la conveniencia de la consulta de la Administración a los ciudadanos en una materia de tan trascendental importancia para la vida comunitaria por la cantidad e importancia de los intereses económicos y sociales puestos en juego y de la institucionalización de la presencia ciudadana. Consecuentemente, la ley prevé una serie de comisiones, según las dimensiones territoriales, de un modo u otro, institucionalizadas: una Comisión nacional, una Comisión por región (realmente son provinciales), una Comisión por cada una de las cinco grandes aglomeraciones, para cada una de las asociaciones intermunicipales creadas con la finalidad de tener un plan general común, y para cada uno de los municipios con número igual y superior a 10.000 habitantes y no comprendidos en las aglomeraciones o asociaciones intercomunales. ¿Qué ha ocurrido con posterioridad a la promulgación de la ley? Pues que en la práctica no se ha cumplido el imperativo legal respecto a la exigencia de la paridad compositiva, se han creado comisiones no previstas por la ley y se ha olvidado o retardado la cons-

titución de las legalmente previstas, sobre todo, las regionales. No se puede responsabilizar de este incumplimiento sino a una deliberada voluntad gubernamental centralizadora (83).

7. *Gran importancia de la consulta a nivel central*

La realidad consultiva belga está en el centro, debido fundamentalmente a que la decisión político-administrativa en todo sistema centralista reside ahí. Sin embargo, es conveniente analizar, con base en la información de los autores belgas, cómo se manifiesta, las causas de su desarrollo, sus condicionantes y, finalmente, exponer una consideraciones valorativas.

7.1 *La doble tipología*

Stassen, a nivel central, distingue una doble tipología consultiva: la oficiosa y la instituida. La primera la entiende este autor como el poder reconocido a una autoridad administrativa de consultar espontáneamente a una o varias personas, e incluso, a organizaciones representativas de intereses, independientemente de toda disposición legal o administrativa. Este poder aparece como una prerrogativa reconocida a la Administración en virtud del principio de que el que debe ejercer una competencia, debe poder rodearse de todos los pareceres que juzgue oportuno obtener. Al no estar sometida a ninguna forma previamente establecida escapa, por así decir, a todo control jurisdiccional. La experiencia revela que este procedimiento de consulta es el más frecuentemente utilizado cuando se trata de resolver problemas técnicos delicados y a propósito de los cuales una solución rápida, e incluso, desinteresada. Por otra parte, la responsabilidad la Administración para escoger a las personas que a sus ojos poseen la competencia debida para darle una opinión autorizada, e, incluso, desinteresada. Por otra parte, la responsabilidad de la Administración al decidir no se diluye en absoluto. Como contrapartida ofrece serios peligros en cuanto posibilita a las personas consultadas, cubiertas por el anonimato, hacer valer

(83) SURAY, J.: *Droit de l'urbanisme et de l'environnement*. II. E. Bruylant, Bruxelles, 1974, pp. 255-282.

sus opiniones sobre la Administración, dejarlas al abrigo de toda responsabilidad y, sobre todo, peligro más grave en que se podría incurrir, el de acudir siempre a las mismas personas y acabar aceptando siempre sus opiniones sin someterlas a crítica.

La consulta instituida es la que está organizada y reglamentada ya por texto legal o reglamentario. Se trata de la función administrativa positivizada dentro del sistema (84).

7.2 *Nacimiento y desarrollo. Causas*

El nacimiento y desarrollo consultivo institucionalizado en la Administración central belga, que ocupa básicamente esta exposición, se produce en unas épocas concretas y está motivado por unos determinantes manifiestamente inequívocos sobre los que los autores belgas, por otra parte, suelen ser coincidentes.

La consulta administrativa, en el sentido estudiado es un fenómeno del siglo xx. Surge en los comienzos; se paraliza, obviamente, durante las épocas de las contiendas mundiales en las que el condicionamiento bélico, unilateralizando la decisión político-administrativa, atrofia todo desarrollo social participativo en los demás campos sociales, y comienza su proliferación con posterioridad a la segunda guerra, alcanzando su máximo apogeo en las últimas décadas. Durante el período que va de 1945 a 1966 fueron creadas más del doble de comisiones que desde 1830 a 1945. En este sentido, debe añadirse, además, que no se ha encontrado una clasificación numérica de órganos consultivos existentes, tarea difícil, por otra parte, de realizar dada la existencia irregular y dispersa de estas manifestaciones que nacen sin plan director alguno y viven de igual modo, pues si algunos desarrollan una actividad regular otros no, incluso siguen legalmente existiendo dado que el legislador, rara vez, los suprime formalmente, aunque ni siquiera se reúnan ya sus miembros; y no es de extrañar esta heterogeneidad, pues hasta en su

(84) STASSEN, J.: «Les commissions consultatives mixtes et la démocratisation de la fonction executive. Causes de leur prolifération. Inconvénients et avantages de ce procede d'Administration», en *Homenaje al profesor Luis Legaz Lacambra*, t. II. Universidad de Santiago de Compostela, 1960, p. 923 y ss.

misma composición y funcionamiento como en las causas pragmáticas de su creación se da esta múltiple disparidad (85).

Suelen los autores belgas coincidir, de modo general, en las causas del desarrollo del fenómeno consultivo, señalando como tales:

a) Desde una consideración estatal se coincide en afirmar que la existencia de un Estado altamente intervencionista en materia social y económica, a diferencia del decimonónico sin apenas ingerencia social y con un ejecutivo que durante todo el siglo XIX se mantiene en los cinco ministerios tradicionales. Este sistema político-administrativo, básicamente intervencionista en materias sociales y económicas, ha exigido tanto una elevada capacitación técnica por parte de la Administración como una confrontación de intereses diversos y generalmente antagónicos. Ante esta exigencia, a la Administración no le basta ni el número ni la capacidad técnica de su propio personal para dar respuesta eficazmente decisoria y debe, necesariamente, encontrar expertos, temporales u ocasionales, en la sociedad civil. Este personal cualificado interviene en el proceso decisorio ya contratado *ad hoc* por la propia Administración pero, dada la confrontación de intereses en que de ordinario interviene aquélla en las Comisiones mixtas, ya sean paritarias (Administración pública y representación de una única asociación o agrupación), tripartitas (Administración pública y representación de dos grupos o asociaciones antagónicas como pueden ser la de los empresarios y la de los trabajadores) o pluripartitas (Administración y representantes de las asociaciones afectadas de un modo u otro en la futura decisión normativa, como puede ser para una decisión universitaria la constitución de una formación integrada por los diversos cuerpos de enseñantes y el de los estudiantes), son éstas quienes aportan, de ordinario, a su vez, un personal cualificado, ya que son muy conscientes que en la elaboración de la decisión el grado de preparación va a influir en que aquélla les beneficie en mayor medida, pues, cierta-

(85) Véase CAMU, A.: «Notre mode de concertation évite les affrontements, mais ralentit le progrès», en *Courrier de Belgique*, du 7 juin 1968. Citado por CHAPEL, I.: *Op. cit.*, p. 733. También BUSTIN, E., y ANCIEN, A.: «Le rôle des fonctionnaires dans les commissions consultatives mixtes», *Annales de la Faculté de Droit de Liège*, 1959, número 1, p. 24.

mente, si los representantes de su grupo en esa comisión son los que poseen un mayor grado de conocimiento de la cuestión condicionarán, de un modo u otro, favorablemente la decisión en beneficio de sus intereses. De cualquiera de los dos modos expuestos las formaciones consultivas suelen poseer un elevado carácter técnico.

b) Una segunda circunstancia, desde la misma consideración estatal, ha motivado el desarrollo consultivo. Esta motivación es doblemente determinante en Bélgica en cuanto que, junto al carácter democrático-social del sistema, existe la debilidad característica propia de todo compromiso y ambas confluyen para que la decisión nazca y se desarrolle con una participación ciudadana en la que las partes afectadas deben estar presente. Consecuentemente, es el mismo sistema quien debe necesariamente, si aspira a que su decisión sea mayoritariamente aceptada, integrar a las partes en el organismo consultivo. La presencia de intereses antagónicos en torno a una mesa de negociación es, por otra parte, una exigencia del propio sistema que ha obligado y por qué no acostumbrado a los belgas al sistema político de las coaliciones. La consulta administrativa es, pues, una necesidad de la Administración belga desde la exigencia técnica como de la aceptación de los grupos sociales de interés para su propio mantenimiento (86).

c) Desde una consideración social, la peculiar heterogeneidad de la sociedad belga ha sido otra exigencia para el desarrollo de la consulta. En Bélgica existe un gran número de grupos intermedios de personas asociadas entre el individuo y los poderes públicos que exigen y posibilitan la práctica consultiva como forma de incidir mediante ella en las decisiones públicas.

En una genérica perspectiva histórica podría afirmarse que a partir de la mitad del siglo pasado nacen las asociaciones de empresarios y trabajadores (Bélgica es pionera en la industrialización entre los países del continente europeo); entre las dos guerras aparecen las asociaciones profesionales de las clases

(86) Véase DELPÉRE, A.: «La prise de decision dans l'Administration». *Rev. Res Publica*, vol. IX, 1967, núm. 2, pp. 199-221; STASSEN, J.: *Op. cit.*, pp. 929 y ss.; BUSTIN, E., y ANCIEN, A.: *Op. cit.*, pp. 27-28; BARTHOLOMÉ, T.: «Quelques réflexions sur l'Administration consultative», *Annales de la Faculté de Droit de Liège*, 1958, núm. 1, pp. 41-43; BUTTGENBACH, A.: *Op. cit.*, p. 553; CHAPEL, I.: *Op. cit.*, pp. 730-733.

medias, herederas de las corporaciones del antiguo régimen; después de la última contienda mundial surgen las agrupaciones de trabajadores independientes y, finalmente, han aparecido las de los consumidores. En Bélgica, alrededor de un 60 por 100 de la población está afiliada a uno de estos grupos intermedios socio-profesionales, sin tener en cuenta la afiliación a las asociaciones de consumidores. Como puede deducirse, estos grupos procurarán intervenir, bajo los modos más diversos, en toda aquella decisión administrativa que directa o indirectamente les afecte (87).

Junto al objetivo final de todo grupo como es la defensa de sus intereses, se adjunta al intervencionismo social en la decisión administrativa un tradicional «reflejo colectivo antiestatal que ha marcado la vida belga, salvo excepciones, en los ciento cincuenta años de vida política belga» (88) y, consecuentemente, hacia la Administración pública, considerada, según Pirenne, desde 1830, como un mal necesario. Este móvil psicológico colectivo influye en la conciencia de la necesidad participativa social en la decisión pública, pues desconfían de ésta si no se interviene en su elaboración.

d) No debe omitirse, aunque ya como causa más reciente, la exigencia participativa como aceptación y realización de la democracia en las últimas décadas y sobre todo a partir de mayo de 1968 en los países de la parcela europea occidental. Bélgica es sacudida por este fenómeno, que sí, de una parte, denuncia la democracia formal, por la otra postula que sólo a través de la participación popular se puede alcanzar la democracia real. Obviamente, este deseo colectivo ha venido a producirse en una sociedad de «bachilleres» y por consiguiente potenciada para dirigir sus propios asuntos y ha empujado, a su vez, a los políticos a admitir, al menos teóricamente, como objetivo la participación popular en las decisiones públicas. La consulta para la decisión a los ciudadanos o representantes de éstos bajo sus múltiples formas es vía adecuada de plasmarse el principio participativo.

(87) Véase CLAEYS, P. H.: *Groupes de pression en Belgique*. Editions de l'Université de Bruxelles, CRISP; Bruxelles, 1973, pp. 315-317.

(88) DELPÉRÉE, A.: *Op. cit.*, p. 189.

7.3 *Condicionamientos de la decisión político-administrativa*

Si dados los presupuestos y exigencias del sistema político y social la consulta surge y se desarrolla como un fenómeno irreversible en el proceso decisorio administrativo, conviene añadir que éste, independientemente de la forma jurídico-formal en la que se manifieste y que pueden ser todas aquellas que el poder ejecutivo dispone para publicar sus decisiones, ofrece unas características y está sometido a unos ciertos condicionamientos que limitan, en buena medida, la libertad en las opciones decisorias. Para A. Delperée, el contenido de la decisión administrativa está condicionada cuanto menos:

a) Por los mismos hechos. Restar importancia a los hechos como condicionante de la decisión puede convertir a uno, en ocasiones, en defensor de un voluntarismo irrealizable y, por consiguiente, en un desconocedor de la realidad. Esta, cuanto menos, en relación con la Administración en el sistema belga, se presenta ya bajo una determinada y conformista mentalidad, ya por la presión ejercida directamente por los grupos, ya por la presión indirecta de la opinión pública, ya por el estado de los espíritus en ese momento dado y, también, por todo un condicionamiento de hechos jurídicos como las leyes, los reglamentos, la costumbre y la jurisprudencia administrativa.

b) La búsqueda de la eficacia reduce también las posibilidades de la elección. Es una exigencia de nuestro tiempo y que hasta incluso, a veces, importa ésta más en la decisión que su significación moral y espiritual.

c) La técnica introduce otra limitación en la libertad decisoria y ésta ha invadido ya los campos de la vida económica y social. Los ordenadores servirán en un futuro a la ciencia jurídica como hoy sirven ya a la medicina.

d) La continuidad de la acción limita, también, la decisión en el sentido que la opinión pública, muy pendiente de su bienestar adquirido, no desea el riesgo del cambio-salto y esto, se quiera o no, embarga en cierto modo el porvenir (89).

Dentro de este marco condicionante de la decisión en la Administración central belga queda todavía una pregunta di-

(89) DELPÉRÉE, A.: *Op. cit.*, pp. 202-204.

ficil de responder: ¿Quién toma la decisión? Desde una consideración exclusivamente juridico-formal la respuesta es simple: el signatario de la disposición jurídica. Sin embargo, el proceso decisorio se desarrolla en el seno de un conjunto complejo de juicios personales, de tradiciones, de conflictos entre organismos múltiples del Estado, de presiones de grupos exteriores. Obviamente no en toda decisión administrativa interviene el grupo privado, pero sí en gran número de ellas, ya de una forma espontánea o no institucionalizada o bien de una forma institucionalizada a través de los múltiples organismos consultivos establecidos.

8. *Valoración de la consulta*

8.1 *Valoración positiva*

No olvidan los autores belgas que se han ocupado del tema ofrecer una valoración crítica del fenómeno consultivo, indicando, desde un ángulo expositivo teórico y sobre todo aceptándolo como hecho irreversible, las ventajas y las desventajas de este fenómeno. Las consideraciones positivas de mayor importancia pueden resumirse en las siguientes:

a) *Desde una consideración técnica.*—La consulta ha ayudado a decidir a una Administración intervencionista en casi todos los campos de la vida social, obligada a obrar en múltiples y diversas cuestiones, viejas y nuevas, para las que no siempre disponía ni de experiencia ni, sobre todo, del personal adecuado capaces de proporcionarle conocimiento suficiente para emitir la respuesta con el rigor exigido en el tiempo presente. Ha posibilitado la incorporación de expertos, con finalidad consultiva, ya directamente contratados por la Administración o proporcionados por las asociaciones o grupos en los organismos consultivos mixtos. En este sentido, la consulta técnica hereda la originaria función de la Administración consultiva de asesoramiento al órgano ejecutivo en todas aquellas materias que éste les sometiese a su conocimiento para recabar su parecer; de ahí el carácter especialmente cua-

lificado de los miembros, pues en gran número de problemas, dada su especial preparación, eran quienes suministraban el conocimiento de la cuestión al órgano decisor. La exigencia técnica en el momento actual ha llevado a convertirse tanto en ineludible como exigible.

b) *Desde una consideración informativa.*—Con la consulta la información es recíproca, especialmente en las manifestaciones consultivas mixtas, entre la Administración y los administrados. Por una parte, los administrados, a través de sus representantes, adquieren un mayor conocimiento tanto del modo de actuar como de los objetivos y criterios con los que la Administración se comporta, y, también, por qué no, a veces descubrirán todos los intereses particulares afectados de manera perjudicial en la cuestión que específicamente les ocupa en ese momento.

Hay que añadir, pues, una segunda información que los administrados adquieren o pueden adquirir en el proceso consultivo, como es la de la existencia real conflictiva de otros intereses al suyo. La Administración deberá mostrar a sus interlocutores todos los intereses afectados en el tejido social por la decisión a tomar. De otra parte, ésta y especialmente los funcionarios que la representen en el organismo consultivo adquirirán, a su vez, un conocimiento real o aproximativamente real de la cuestión consultada. En ambos casos la consulta será el instrumento que facilitará este mutuo conocimiento enriquecedor que, en buen número de casos, puede proporcionar a la Administración el apoyo o al menos la aceptación de una medida de cierta impopularidad por los administrados, y para éstos el conocimiento-comprensión (aunque no necesaria aceptación) de la propia dificultad que supone la decisión administrativa, y, además, el conocimiento-aceptación de la existencia-interrelacionada de los demás intereses sociales que hay que «compaginar» con el propio y que puede producir un cierto sentimiento, dentro de la competitividad y conflictividad social, de la solidaridad o cuanto menos una disminución en el egoísmo profesional o grupal (90).

(90) BARTHOLOMÉ, T.: *Op. cit.*, p. 47. También STASSEN, J.: *Op. cit.*, p. 935.

c) *Desde una consideración institucional.*—Con una mayor o menor penetrabilidad social del sistema político administrativo belga, es evidente que, como su modelo centralista francés, se estructura fuertemente sobre una jerarquizada Administración que presupone, en la lógica de su propia teleología, la existencia de órganos individuales monocráticos en cuanto que éstos transmiten mejor la voluntad central que, coherentemente en la construcción (absolutismo borbónico) como en el perfeccionamiento (imperio napoleónico) del propio sistema imitado, era también individualmente monocrática. La institucionalización de organismos consultivos mixtos a nivel central de cuya composición sólo parcialmente dispone la Administración, en cuanto nombra a sus propios funcionarios, en mayor o menor medida, dependiendo de la voluntad de las asociaciones o grupos a quienes defienden o representan, resquebraja la práctica jerárquico-piramidal del propio sistema centralista. Sí, además, se constata la influencia que estos organismos ejercen en la decisión administrativa planteando, en muchos casos, el problema mismo y participando en la elaboración de la decisión *vis-a-vis* con la Administración, no es difícil comprender que el poder ejecutivo se ve afectado, controlado y condicionado, además del poder legislativo —exigencia obligada del propio sistema parlamentario— por el mismo cuerpo social. La institucionalización de la consulta obligatoria así como la obligación de motivar las decisiones contrarias al parecer recibido son exponentes inequívocos de una otra concepción del ejecutivo tradicional; más aún, y en esta misma dirección, como señala Ives Chapel, la participación de las organizaciones sindicales en la Seguridad Social, característica del sistema belga, ha alcanzado tal nivel que hasta se les ha reconocido a estas organizaciones la posibilidad de aumentar las cotizaciones de la Seguridad Social a los empresarios y a los trabajadores, y si ciertamente es un supuesto excepcional, podría ser el primer exponente de una otra forma de actuar a la tradicional decisión unilateral administrativa. Esta penetración social en las instituciones del sistema en cuanto aportan o quiebran el abismo o cuanto menos la distancia existente entre el

cuerpo social y la propia Administración no puede menos de ser considerado como positivo (91).

d) *Desde la consideración de la participación.*—Finalmente, la consulta ha significado una cierta participación ciudadana en la decisión administrativa. Un gran número de ciudadanos a través de sus respectivas asociaciones y grupos han sido asociados, no sólo de manera ocasional o espontánea sino también institucionalizada, al poder ejecutivo, caracterizado por una gran dependencia en relación con el poder legislativo, como sucede en el sistema parlamentario, y por una caracterizada impenetrabilidad de la voluntad comunitaria, dada la esencia misma del centralismo. Es obvio que esta penetración popular está significando una cierta democratización del poder ejecutivo. Esta participación por medio de la consulta supone, cuanto menos, el acercamiento de ambos sistemas, legal y social, con la consiguiente reducción opresora del primero sobre el segundo; la posibilidad de defender intereses particulares minoritarios sin representación parlamentaria y por supuesto sin presencia en el Gobierno; la ampliación o alargamiento de la clase política entendida como el conjunto de individuos con poder de decisión político-administrativa, de ahí que se haya afirmado que cuando un partido político no está en el Gobierno como mejor puede incidir en la decisión político-administrativa es con su presencia institucionalizada en un organismo consultivo; la participación conjunta de intereses antagónicos, desde la lógica del sistema capitalista, en la consulta institucionalizada no puede menos sino reducir la conflictividad en buen número de situaciones; finalmente, desde la exigencia antropológica del ciudadano de participar como miembro de una comunidad, grupo o asociación (o los tres supuestos a la vez) en toda decisión en la cual se va a ver afectado, la consulta, aunque de manera limitada, se lo posibilita.

8.2 *Valoración negativa*

En la valoración negativa del análisis consultivo deben señalarse, cuanto menos, las siguientes desventajas, peligros reales o

(91) CHAPEL, I.: *Op. cit.*, p. 752.

inconvenientes que la práctica consultiva entraña en el sistema político-social belga:

a) Un primer peligro apuntado a la consulta institucionalizada es la dilución de responsabilidad cuando no su rehusión por la propia autoridad político-administrativa. La aceptación de la opinión del órgano consultivo a veces significa un cómodo traspaso de la responsabilidad de una decisión que si bien beneficia a determinado grupo, representado en el órgano consultivo, supone un general perjuicio para una mayoría de la población, ausente en la decisión, y cuyos intereses deberían haber sido salvaguardados por la Administración activa. En este mismo sentido, dado el carácter colegial de la consulta institucionalizada, facilita a sus miembros una actuación dirigida exclusivamente en la defensa de sus propios intereses (92).

b) Como consecuencia de este traspaso de responsabilidad al organismo consultivo, el peligro mayor que puede producirse es el «chantaje» a que la Administración puede verse sometida por determinados grupos de presión, que lleguen a condicionar la decisión de aquélla por entero en beneficio de sus propios intereses particulares. Este apoderamiento, a través del órgano consultivo, del poder decisorio por determinados grupos es unánimemente detectado y denunciado por los conocedores de la consulta belga (93).

c) Desde un punto de vista técnico y formal se han hecho las siguientes objeciones:

La consulta supone una mayor lentitud a la ya lenta de por sí Administración activa. La exigencia de una confrontación de intereses con la discusión en comisión por los diversos grupos interesados de los respectivos razonamientos no puede menos sino retardar la decisión administrativa y en este sentido, dada su incidencia, el mismo progreso social (94).

(92) STASSEN, J.: *Op. cit.*, p. 932.

(93) BUTTGENBACH, A.: *Op. cit.*, p. 533. CHAPEL, I.: *Op. cit.*, p. 745. DELPÉRÉE, A.: *Op. cit.*, p. 212. (Este último autor, que ocupaba el cargo de secretario general del Ministerio de la Seguridad Social (Prevoyance sociale), al escribir el trabajo citado afirma literalmente que «en ciertos casos los grupos importantes ejercen un verdadero chantaje sobre el Gobierno».

(94) CAMU, A.: *Op. cit.*

Con un mayor número de coincidencias que la objeción anterior, se le ha apuntado a la consulta institucionalizada su gran número de organismos consultivos aparecidos en las últimas décadas sin criterio alguno ordenador en su constitución, formación y finalidad, que ha desembocado en una proliferación excesiva del fenómeno consultivo y, sobre todo, a una anarquía funcional en la que unos organismos funcionan normalmente, otros medianamente y un buen número de ellos están aletargados —sólo existen sobre el papel— y cuya ineficacia se debe, al menos en muchos de ellos, ya al excesivo número de sus miembros que impiden una adecuada racionalidad funcional, ya a la inadecuada formulación de cuestiones sometidas a su parecer y que no les interesan a buen número de sus miembros, o bien al sometimiento de asuntos de poca importancia. En todos estos casos se suele producir un absentismo elevado que reduce al órgano a una limitada actuación esporádicamente formal (95).

Obviamente, desde una actitud defensiva de la consulta puede contraargumentarse, y así lo han hecho algunos autores belgas, que estas desventajas no se producen siempre, como sucede con la añadida lentitud que la consulta introduce en la Administración, pues, a veces, dada la categoría técnica de los miembros del órgano consultivo aquélla puede decidir antes; así como la contrapartida de la lentitud en cuanto supone una decisión más acertada y aceptada por los interesados. En cuanto se refiere a la anárquica existencia de órganos consultivos, dadas las causas pragmáticas de su creación, el problema no radica en la naturaleza del propio fenómeno consultivo sino en la ausencia de unos criterios ordenadores y reguladores dentro de la propia Administración activa (96).

9. *Reflexión final sobre el presente cambio del sistema político-administrativo belga*

Bélgica está ante el cambio político-administrativo más importante realizado desde 1831: el Estado monocéntrico debe dar

(95) BUTTGENBACH, A.: *Op. cit.*, p. 553. STASSEN, J.: *Op. cit.*, p. 934. BUSTI, E., y ANCIÓN, A.: *Op. cit.*, p. 52.

(96) STASSEN, J.: *Op. cit.*, pp. 934-935.

paso al policéntrico. Esta opuesta dirección debe afectar —ya lo está haciendo— no sólo a la misma estructura estatal sino también y como consecuencia a la de sus instituciones soportes: Parlamento, Gobierno, partidos políticos, grupos de presión, y, consiguientemente, las relaciones de la Administración pública y los administrados. Básicamente la mutación debe significar una diferente estructuración y ubicación equilibrada de los centros de decisión pública. Si en Bélgica, pese a las resistencias esperadas de los detentadores del poder central, se está intentando amoldar la estructura estatal a las realidades comunitarias, conviene interrogar la identidad y el alcance de este auténtico estrechamiento global como exigencia final del análisis realizado. Dos preguntas deben ser formuladas:

1. ¿Habrà más democracia en Bélgica con el nuevo sistema? La respuesta debe ser afirmativa cuanto menos por las siguientes razones: el rechazo del sistema centralista no proviene originariamente de ninguno de los grandes poderes instituidos como son los del rey, los de los tres grandes partidos, ni de los grandes detentadores del poder económico, y mucho menos de la propia lógica evolutiva del mismo sistema centralista que suele ser la contraria: Aun teniendo presente las peculiaridades del sistema electoral como son la obligatoriedad y posibilidades preferencial y de *panachage* que le asientan en una masiva participación ciudadana en las elecciones, y que, inequívocamente, evidencian, en este sentido, una conciencia pública democrática, es obligado preguntarse, como hace G. Vidick, sobre la oligarquía y la democracia en el sistema electoral belga con la finalidad de acercarnos a su conocimiento global. Hay que aceptar como conclusiones que en Bélgica no existen instituciones de democracia directa; que un determinado número de senadores no es elegido directamente por la población e igualmente sucede con las primeras autoridades de la Administración local y periférica; que ningún partido puede aplicar el programa presentado a los electores en cuanto debe gobernar coaligadamente; que el electorado no está presente en el momento de confeccionarse las listas de candidatos como los programas electorales por los partidos políticos; que ha existido una ausencia continuada en el Go-

bierno de los partidos minoritarios; y que el sistema belga, en definitiva, favorece la acción de una oligarquía instituida por los tres grandes partidos tradicionales (97). Las nuevas instituciones regionales y comunitarias constitucionalizadas, en cuanto carecen todavía del más mínimo soporte electoral y han venido a acumularse en los dirigentes políticos del Estado, suponen el robustecimiento de esta clase política, por una parte, y, por otra, una gran dosis de complejidad al sistema belga (98). Si la oligarquía a nivel de partidos políticos es quien viene detentando, en buena medida, el poder de decisión política, los grupos de interés que también participan en este proceso decisonal no se asientan, en buen número de casos, en la organización y funcionamiento democrático autoatribuido. P. H. Claeys, en su estudio dedicado a los grupos de presión en Bélgica, ha afirmado que «estas organizaciones no tienen siempre un carácter democrático. Se habla normalmente de sus miembros sin hacer ningún esfuerzo por consultarles» (99). Incluso, junto a esta ausencia de democracia real, Meynaud, Ladriere y Perin apuntan que frente al cambio monocéntrico-policéntrico los medios financieros capitalistas son casi unánimemente conservadores y unitarios. Los detentadores de la decisión pública no pueden ofrecer una respuesta convincente basada en el sistema actual a las exigencias de democracia real que gran número de ciudadanos, por causas diferentes, formulan (100).

2. ¿Qué papel va a desempeñar y en qué medida se va a ver afectada la consulta administrativa con la nueva estructura estatal? Bajo tres aspectos, fundamentalmente. El primero debe significar una vez que los poderes de decisión regional-comunitarios sean devueltos, la vigencia de una consulta más activa, más desarrollada a niveles regionales y locales, pues estas Administraciones, al tener que decidir en un mayor número de cuestiones, van a necesitar la «ayuda» ciudadana con mayor motivo que la Administración central, ya que la proximidad Adminis-

(97) VIDICK, G.: «Le système électoral belge: démocratie ou oligarchie?», *op. cit.*, páginas 363-366.

(98) P. de V. calificaba a la regionalización belga como la «más complicada del mundo». *Le Monde*, del 17 de mayo de 1979.

(99) CLAEYS, P.-H.: *Op. cit.*, p. 319.

(100) MEYNAUD, J.; LADRIERE, J., y PERIN, F.: *Op. cit.*, p. 144.

tración-administrados habrán de transportar en mayor medida las insuficiencias de la burocracia administrativa. El segundo debe posibilitar una mayor democratización de la consulta tanto por la posibilidad de emplear fórmulas de democracia directa a niveles inferiores como por una nueva estructuración de los grupos y asociaciones que no necesitarán de las grandes dimensiones actuales para conseguir un peso suficiente que les permita incidir en la decisión central. Este policentrismo, al llevarles a unas dimensiones inferiores, facilitará la organización y funcionamiento más democrático. El tercer aspecto refiere las nuevas perspectivas facilitadoras de una mayor participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, y al incidir en la voluntad política van a limitar la partitocracia, la oligarquía económica y el carácter burocrático del centralismo belga.

La consulta ha recibido el encargo de preparar el policentrismo belga al revestir de esta naturaleza los órganos regionales preparatorios del regionalismo constitucionalizado. Sólo transitoria y excepcionalmente puede serle admitido al sistema político-administrativo «pseudo-poderes» regionales, pues los órganos consultivos no pueden suplantar a los activos sin incurrir en su propia degeneración y en la del mismo sistema.

