

EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE EN BÉLGICA: UNA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

Geneviève Cerexhe
Jurista del Parlamento belga

Marie-José Chidiac
Profesora adjunta en la Universidad de Namur.
Centro de Derecho Regional

*«No es el orden lo que refuerza la justicia,
sino la justicia lo que da al orden su autoridad.»*

A. Camus

Introducción

Desde las revisiones constitucionales de 1970 y de 1980, Bélgica ha pasado de un Estado unitario a una estructura estatal compleja, compuesta.

En 1831 sólo tenía un único poder legislativo, «el poder legislativo nacional», y una sola norma legislativa, «la Ley nacional». Ni los jueces ni una institución especializada controlaban la constitucionalidad de las Leyes.

Las revisiones de la Constitución de 1970, primero, y de 1980, después, procedieron a un desmembramiento del poder legislativo. Ciertas competencias fueron sustraídas al poder central para ser ejercidas por nuevas colectividades políticas (las Comunidades y las Regiones), cuyos órganos tienen desde entonces un verdadero poder legislativo, puesto que pueden dictar decretos que tienen fuerza de Ley.

El derecho constitucional belga actual reconoce, pues, diversas normas jurídicas de igual fuerza.

Los riesgos de conflictos de competencia entre legisladores distintos, en los ámbitos de actuación en principio exclusivos, se han hecho inevitables.

Por ello, el legislador de 1980 decidió crear una institución especializada, encargada de regular los conflictos de competencia.

Previsto por el artículo 107^{ter} de la Constitución de 1980 y organizado por la Ley orgánica de 28 de junio de 1983, el «Tribunal de Arbitraje» comenzó a funcionar realmente en 1984.

Antes de analizar su organización, sus misiones y los límites de su competencia, es preciso subrayar que el poder constituyente no deseaba crear un Tribunal Constitucional cuyo cometido fuera controlar la conformidad del conjunto de las reglas jurídicas a la Constitución, sino un Tribunal que se limitara a verificar la conformidad de las Leyes y de los decretos a las únicas disposiciones constitucionales que repartían los ámbitos de competencia respectivos del Estado, las Comunidades y las Regiones.

El ministro para las reformas constitucionales afirmaba en 1981:

«Al calificar esta institución de Tribunal de Arbitraje, el legislador ha precisado que no estaba organizando un control de constitucionalidad puro y simple, sino que institucionalizaba un árbitro de los conflictos que pudieran derivarse de la violación por parte de un legislador de las reglas que reparten las competencias respectivas del Estado, las Comunidades y las Regiones.»¹

I. La organización del Tribunal de Arbitraje

El Tribunal de Arbitraje está compuesto de manera paritaria: seis miembros de expresión francesa y otros seis de expresión neerlandesa, nombrados de por vida por el Rey sobre una lista doble, presentada por el Senado después de haberla aprobado por mayoría de los 2/3 de los votos de sus miembros presentes. Cada grupo lingüístico tiene un presidente y comprende un número igual de miembros con experiencia jurídica² y experiencia política de parlamentario.³

El gobierno ha justificado la presencia de parlamentarios en el seno del Tribunal de Arbitraje como una garantía dada «a los representantes de la voluntad nacional, comunitaria o regional de no ver cómo un órgano que es nombrado y no elegido se cierra, contrariamente a esta voluntad, en razonamientos estrechamente jurídicos».⁴

«La admisión de antiguos parlamentarios en la composición del Tribunal manifiesta la preocupación por establecer un equilibrio en la interpretación entre el derecho abstracto y la práctica. De hecho, el Tribunal deberá dar soluciones jurídicas a las cuestiones que se le sometan pero velando al mismo tiempo para que su interpretación de las reglas de competencia sea concebida en una óptica dinámica.»⁵

Sin embargo, esta composición política también ha sido objeto de numerosas críticas.⁶ Sin estudiarlas ahora, nos limitaremos a constatar que si el objetivo de esta presencia es aprehender mejor la dimensión política de los problemas, no vemos por qué los magistrados profesionales han de ser incapaces de hacerlo. Además, si no se podía evitar la solución de una composición mixta, podemos preguntarnos si por lo menos no habría sido necesario prever, a causa de la comple-

1. Doc. par., Senado, sesión 1981-1982, n° 246/2, p. 56.

2. Por experiencia jurídica el legislador entiende el hecho de haber sido consejero, procurador general, primer abogado general o abogado general en el Tribunal de Casación, o bien consejero de Estado, auditor general, auditor general adjunto, primer auditor o primer referendario en el Consejo de Estado, o bien profesor ordinario, profesor extraordinario, o bien profesor asociado de derecho en una universidad belga, o bien referendario en el Tribunal de Arbitraje.

3. Es preciso haber sido por lo menos durante ocho años miembro del Senado o de la Cámara de Representantes.

4. Doc. parl., Senado, sesión 1979-1980, n° 435/1, p. 12.

5. Doc. parl., Senado, sesión 1980-1981, n° 704/1, p. 12.

6. Dumon F, *Quo vadimus*, J.T., 1980, p. 507; Velu J. y Vanwlekenhuyzen A., «Le controle de la conformité des normes ayant force de loi aux règles redistribuant le pouvoir législatif», A.P.T. 1980, p. 134; Rousseaux J., *Et pour quoi pas la Belgique?*, J.T., 1982, p. 793; Dumont H., «Le contrôle de la constitutionnalité des lois, fonction juridictionnelle ou fonction politique», en *Fonction de juger et pouvoir judiciaire*, Bruselas, Facultés St.- Louis, 1983, p. 157.

alidad de las cuestiones de competencia, que los parlamentarios fuesen juristas.⁷ No obstante, la independencia de una jurisdicción no estriba tan sólo en el modo como es reclutada, sino también en el estatuto de los jueces. En este sentido, la Ley de 28 de junio de 1983 prevé que los jueces sean nombrados de por vida (art. 21, párrafo 2), que gocen de inamovilidad y que sólo puedan ser suspendidos o revocados por una decisión del mismo Tribunal (art. 40). Se establece, asimismo, un régimen de incompatibilidades (arts. 35 a 39).

A título de ejemplo, revelaremos que las funciones de miembro de este Tribunal son incompatibles con toda función o cargo público de orden político o administrativo. Los jueces del Tribunal de Arbitraje, que prestan juramento, no pueden ocupar ningún cargo de responsabilidad o de dirección en la administración o en la vigilancia de sociedades comerciales e industriales, o en un partido o una agrupación política. También les está prohibido tomar una posición pública o evacuar consultas sobre cuestiones que hayan sido o puedan ser objeto de una decisión del Tribunal de Arbitraje.

En cuanto al funcionamiento de este tribunal, hay que señalar una particularidad. Para evitar los bloqueos generados por su composición paritaria, la Ley ha previsto que, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, el Tribunal de Arbitraje se reúna en principio con siete miembros: tres de expresión francesa y cuatro de expresión neerlandesa un año, y al revés al año siguiente. Cuando se trata de la aplicación de determinados artículos de la Ley orgánica,⁸ o cuando uno de los presidentes lo considera necesario, el Tribunal de Arbitraje se reúne en sesión plenaria. Entonces sólo puede sentenciar si se hallan presentes por lo menos diez miembros y tantos miembros de expresión francesa como miembros de expresión neerlandesa. En caso de empate de los votos, el del presidente del tribunal es decisivo. Éste es un año del grupo lingüístico francés y, el siguiente, del grupo lingüístico neerlandés.

II. Las misiones del Tribunal de Arbitraje

El Tribunal de Arbitraje tiene una doble misión. Por un lado, decide sobre los recursos que solicitan la anulación total o parcial de una ley o de un decreto por violación de las reglas que establece la Constitución o en virtud de la misma para determinar las competencias respectivas del Estado, las Comunidades y las Regiones (art. 1, párrafo 1). Por otro lado, se pronuncia sobre las cuestiones prejudiciales planteadas por los tribunales relativas o bien a la violación por parte de una Ley o de un decreto de las reglas de competencia (art. 15, párrafo 1, a), o bien sobre todo conflicto entre decretos comunitarios o entre decretos regionales promulgados por legisladores distintos y en la medida que el conflicto afecta a sus campos de aplicación respectivos (art. 15, párrafo 1.b.).

7. P. De Vischer, *La sauvegarde de la suprématie de la Constitution*, A.P.T., 1976-1977, p. 98.

8. Se trata de los artículos, 24, 25, 29, 35, 40, 41 y 105.

A. *El recurso de anulación*

El recurso de anulación, cuyo objetivo es resolver los conflictos virtuales o abstractos, puede ser interpuesto por el consejo de ministros o por el ejecutivo de una Comunidad o de una Región (art. 1, párrafo 1), en principio durante un período de un año a partir de la publicación de la Ley o el decreto.

Sin embargo, se establece un nuevo plazo de seis meses para la interposición de un recurso de anulación contra una Ley o un decreto cuando este recurso se interpone contra una norma cuyo objeto es el mismo y que ha sido adoptada por otro legislador que el que ha adoptado la Ley o el decreto (art. 2, párrafo 2). Se establece asimismo un nuevo plazo para la interposición de un recurso de anulación contra una Ley o un decreto cuando, al sentenciar sobre una cuestión prejudicial, el tribunal ha declarado que esta Ley o este decreto viola una regla de competencia (art. 2, párrafo 3).

El Tribunal de Arbitraje dicta sentencia dentro de los seis meses —excepto en caso de prórroga— a partir de la presentación de recurso de anulación.

Cuando el Tribunal anula la totalidad o parte de una Ley o de un decreto, su sentencia tiene la autoridad de cosa juzgada *erga omnes* a partir de su publicación en el *Moniteur* belga.

Si la anulación tiene en principio efectos retroactivos, el Tribunal puede decidir los efectos de la legislación anulada que se mantienen provisionalmente o definitivamente (art. 6, apartado 2).

La Ley de 10 de mayo de 1985 organiza procedimientos de retractación que permiten poner en cuestión todas las decisiones judiciales y las disposiciones del Consejo de Estado en la medida en que se basen en una disposición de una Ley o de un decreto que ha sido anulado por el Tribunal de Arbitraje o de un reglamento promulgado para el desarrollo de tal Ley o decreto.

B. *Las cuestiones prejudiciales*

En cuanto a las cuestiones prejudiciales, hay dos problemas que hemos de subrayar: por un lado, el del alcance de la competencia del Tribunal de Arbitraje y, por el otro, el de su aplicación.

1. El alcance de la competencia del Tribunal de Arbitraje.

El artículo 15, párrafo 1, de la Ley de 28 de junio de 1983 dispone que el Tribunal de Arbitraje sentencia, a título prejudicial, las cuestiones relativas a:

- a) La violación por parte de una Ley o de un decreto de las reglas que establece la Constitución o en virtud de la misma para determinar las competencias respectivas del Estado, las Comunidades y las Regiones;
- b) Sin perjuicio del punto anterior, todo conflicto entre decretos comunitarios o entre decretos regionales promulgados por legisladores distintos y en la medida en que el conflicto resulta de sus campos de aplicación respectivos.

Esta disposición es fruto de un compromiso. A lo largo de los trabajos preparatorios de la Ley de 28 de junio de 1983, se planteó la cuestión de saber si el Tribunal de Arbitraje era competente para resolver los conflictos entre las normas dic-

tadas por legisladores distintos y resultantes de sus campos de aplicación territorial respectivos, y esto debido a que el artículo 107^{ter} de la Constitución confía exclusivamente al Tribunal de Arbitraje los «conflictos de competencia».

Consultado sobre este punto, el Consejo de Estado estimó que los conflictos de competencia contemplados por el artículo 107^{ter} de la Constitución incluyen los conflictos relativos a la delimitación del ámbito espacial de las normas dictadas por las Comunidades y las Regiones.⁹

Esta posición no ha sido compartida por algunos profesores universitarios igualmente invitados a dar su opinión sobre esta cuestión. Después de haber subrayado que los conflictos de las normas resultantes de sus campos de aplicación respectivos no constituyen excesos de competencia, el profesor Velu insistió en que «en el espíritu del legislador de 1980, los conflictos de competencia a los cuales se aplica el artículo 107^{ter} deben analizarse como conflictos que derivan de un exceso de competencia legislativa».¹⁰ Para él, los conflictos de normas se han de reservar, pues, a los tribunales judiciales.

Ante estas dos tesis, el legislador de 28 de junio de 1983 adoptó una solución ambigua al establecer una distinción entre los recursos de anulación y las cuestiones prejudiciales. Si los primeros sólo pueden ser interpuestos en caso de violación de las reglas que reparten las competencias, las segundas también se pueden interponer en caso de conflictos entre decretos comunitarios o entre decretos regionales generados por sus campos de aplicación respectivos. Para el legislador de 1983, estos últimos conflictos no se presentan como excesos de competencia y, por consiguiente, no pueden ser objeto de un recurso de anulación.

Ésta no es la solución adoptada por el Tribunal de Arbitraje. En su sentencia del 30 de enero de 1986,¹¹ anula parcialmente el decreto de la Comunidad neerlandesa que regula el uso de las lenguas en las relaciones sociales entre empresarios y trabajadores, así como las actas y documentos empresariales prescritos por la Ley y los reglamentos porque excede la competencia territorial correspondiente al Consejo cultural de la Comunidad cultural neerlandesa. Al reducir todo conflicto de normas a un exceso de competencia, parece que el Tribunal de Arbitraje no considere escrito el artículo 15, b, de la Ley de 28 de junio de 1983.¹²

C. *La aplicación de las cuestiones prejudiciales*

Todas las jurisdicciones están obligadas a formular una pregunta prejudicial al Tribunal de Arbitraje cuando la respuesta a esta pregunta es necesaria para resolver el litigio. En ningún caso, el juez puede interpretar por sí mismo una regla de competencia discutida. Pero la obligación de formular la pregunta prejudicial sólo debe ser respetada cuando es una de las partes quien plantea la cuestión de competencia o cuando hay una duda seria sobre la validez de la disposición.¹³

9. Doc. parl., Senado, sesión 1981-1982, n° 246/2, p. 359.

10. Anexo del informe de la Comisión del Senado, doc. parl., Senado, sesión 1981-1982, n° 246/2, p. 401, n° 31.

11. M.B. de 12 de febrero de 1986, p. 1710.

12. Es lo que ya proponía F. Rigaux en el artículo: «Les règles de droit délimitant leur propre domaine d'application», *Annales de droit de Louvain*, 1983, p. 327.

13. Krings, E., *Propos sur les effets des arrêts rendus par la Cour d'arbitrage*, J.T., 1985, p. 587.

III. Los límites a la competencia del Tribunal de Arbitraje

El Tribunal de Arbitraje sólo puede controlar la conformidad de las leyes y decretos a las reglas constitucionales o legales que reparten las competencias entre el Estado, las Comunidades y las Regiones.

Así, pues, no tiene competencia en los actos del ejecutivo, en la conformidad de las Leyes y los decretos al derecho internacional, en la prevención de los conflictos de competencia y en los conflictos de interés.

A. *Los actos del ejecutivo*

El Tribunal de Arbitraje no es competente para entender en los actos del ejecutivo. Dado que las decisiones adoptadas en virtud de las Leyes de poderes especiales son actos reglamentarios, se hallan igualmente sustraídos al control del Tribunal de Arbitraje.

B. *El control de la conformidad de las Leyes y decretos al derecho internacional*

Los legisladores de 1970 y 1980 no quisieron dar al Tribunal de Arbitraje el poder de controlar la conformidad de las Leyes y decretos al derecho internacional por dos motivos. En primer lugar, porque desde la sentencia del Tribunal de Casación de 27 de mayo de 1971, *Fromagerie Franco-Suisse contra Le Ski*,¹⁴ el poder judicial se niega a aplicar una Ley nacional que viola un tratado aprobado por Bélgica y que tiene efectos directos en el orden jurídico interno. La atribución de esta competencia al Tribunal de Arbitraje habría privado de la misma al poder judicial.

En segundo lugar, porque hubiera podido resultar una inseguridad jurídica de una contradicción entre dos sentencias pronunciadas respectivamente por el Tribunal de Arbitraje y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y referidas tanto la una como la otra a los recursos prejudiciales interpuestos por las jurisdicciones internas.

C. *La prevención de los conflictos de competencia*

El Tribunal de Arbitraje se pronuncia sobre las normas en vigor, pero no sobre los proyectos o las proposiciones de Ley o de decreto. No interviene, pues, en la prevención de los conflictos de competencia.

Desde hace tiempo, el Consejo de Estado goza de una competencia de opinión en relación a los proyectos y las proposiciones de ley y de decreto, y juega un papel nada desdeñable en la prevención de los conflictos.

D. *La resolución de los conflictos de intereses*

Los conflictos «de intereses» son aquéllos que se sitúan sobre un plano político y que pueden surgir entre el Estado, las Comunidades y las Regiones, incluso

14. Pasicrisie, 1971, I, 886.

si estas autoridades permanecen estrictamente en la esfera de sus competencias.

Cuando una asamblea legislativa (Cámara de Representantes, Consejo Regional o Consejo de Comunidad) se considera gravemente perjudicada (en el plano político) por un proyecto o una proposición de Ley o de decreto propuesta a otra asamblea, puede, con las tres cuartas partes de los votos, pedir que se suspenda el procedimiento durante sesenta días a fin de que se organice una «concertación». Si ésta no llega a materializarse, el conflicto se somete al «Comité de concertación», que adopta una decisión según el procedimiento del consenso (art. 32 de la Ley de 9 de agosto de 1980).¹⁵

Este Comité está formado por el primer ministro, por tres miembros del gobierno nacional designados por decisión real deliberada en el consejo de ministros, por el presidente y un miembro del ejecutivo flamenco, por el presidente del ejecutivo de la Comunidad francesa y por el presidente del ejecutivo regional valón.

E. *Las normas que violan las reglas de forma*

La Ley especial de Reformas institucionales de 8 de agosto de 1980 prevé, para el ejercicio de determinadas competencias, unos procedimientos particulares de cooperación entre los distintos poderes legislativos, tales como la «asociación», la «concertación» o el «simple aviso». Dado que estas reglas no son reglas de competencia, no pueden fundamentar un recurso de anulación. La única excepción son las reglas que someten la decisión de una autoridad al acuerdo de otra autoridad.¹⁶

Conclusión

«No es excesivo afirmar que la idea política del Estado federal sólo se realiza plenamente con la institución de un Tribunal Constitucional», escribió Kelsen.

Bélgica se ha convertido en un Estado con una estructura compleja, un Estado prefederal. Se ha instituido un Tribunal de Arbitraje para resolver los conflictos de competencia entre el Estado, las Comunidades y las Regiones.

Si bien es cierto que éste tribunal contribuye sin duda a clarificar el reparto constitucional y legal de las competencias entre el Estado, las Comunidades y las Regiones, no es menos cierto que señala igualmente sus imperfecciones, que han de inducir al Parlamento a sacar, si procede, sus consecuencias.

Pero, ¿por qué no acabar esperando que, un día, el legislador erija este tribunal en juez de la constitucionalidad de las Leyes?

15. El gobierno o un ejecutivo regional o comunitario puede apelar igualmente al Comité de concertación cuando se considera «gravemente perjudicado» por un proyecto de decisión o la ausencia de una decisión del gobierno nacional, de un ejecutivo o de uno de sus miembros.

