

LA PARTICIPACIÓ DE LES INSTÀNCIES REGIONALS EN LA FORMACIÓ DEL DRET COMUNITARI, DESPRÉS DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓ BELGA DE 1993*

Étienne Cerexhe

Professor extraordinari de la Universitat Catòlica de Lovaina
i de la Facultat de Dret de Namur

Introducció

Des del 1993, Bèlgica s'ha convertit en un Estat federal compost per dos tipus d'entitats federades: les regions i les comunitats.

Les regions —la regió valona, la regió de Brussel·les i la regió flamenca— posseeixen essencialment competències d'ordre econòmic *sensu lato*: la política econòmica, les infraestructures, els transports en comú, el medi ambient, l'ordenament del territori... Tanmateix, algunes parts d'aquestes matèries continuen sent de competència federal: els ferrocarrils, la unió econòmica i la unió monetària.

Les comunitats tenen competència en matèria d'ensenyament, de cultura, parcialment en l'ús de les llengües i en les matèries personalitzables (política de salut i ajuda a les persones). Certs aspectes d'aquestes competències continuen pertanyent a l'Estat federal: l'obligació i l'edat d'escolaritat i la Seguretat Social.

Les regions i les comunitats són col·lectivitats polítiques: tenen una assemblea, elegida directament per sufragi universal directe, i un executiu qualificat com a Govern.¹

Les normes que emanen de les entitats federades són decrets² que tenen el mateix valor que una llei.

Per tal de regular els conflictes eventuals en el si de l'Estat federal, Bèlgica ha creat un Tribunal Constitucional per resoldre els conflictes de competència i un Comitè de Concertació per resoldre els conflictes d'interès.

És en el camp de les relacions exteriors, tanmateix, on l'avanç federal de Bèlgica ha estat més impulsat. En l'apartat I s'examinarà el lloc de les comunitats i de les regions en l'ordre internacional, i en l'apartat II, el paper que desenvolupen a escala europea.

* Conferència pronunciada en les *Jornades sobre la participació de les comunitats autònomes en la formació del dret comunitari*, celebrades a la Facultat de Dret de la Universitat Pompeu Fabra. Barcelona, gener de 1995.

1. En el costat flamenc, els òrgans de la Regió i de la Comunitat s'han fusionat.
2. Són qualificades d'ordenances a la Regió de Brussel·les.

I. Les comunitats i les regions en l'ordre internacional

1. *Reconeixement a les comunitats i a les regions del poder de concertar tractats internacionals*

Les comunitats i les regions tenen el poder de concertar tractats internacionals en el marc de llurs competències.

Efectivament, la Constitució disposa, en l'art. 167, que els governs de comunitats i de regions poden concertar tractats internacionals que tractin matèries que entrin dins la competència de llur Consell. Aquests tractats únicament tindran efecte, però, en l'ordre intern després d'haver rebut el consentiment dels consells.

Aquest reconeixement de la capacitat de les comunitats i de les regions de concertar tractats internacionals no s'ha de considerar com l'atribució a aquestes de la qualitat de subjecte de dret internacional, que és jurisdicció exclusiva del dret internacional públic i no de l'ordre jurídic intern dels estats.

Atès que aquesta nova competència de les comunitats i de les regions pot entrar en conflicte amb la competència federal en matèria de política estrangera, s'ha previst un procediment de concertació que es pot resumir en quatre punts:

1. Quan una comunitat o una regió preveu concertar un tractat internacional, cal que el «govern» n'informi el rei (L. esp. 8 d'agost de 1980, art. 81, §1).

2. El Consell de Ministres pot, en el termini de trenta dies, notificar al Govern de la comunitat o de la regió en qüestió i al president de la Conferència Interministerial de Política Estrangera que, d'acord amb la seva opinió, hi ha objeccions a la concertació de l'esmentat tractat internacional. No cal que invoqui cap motiu particular. Aquesta notificació té per objectiu suspendre provisionalment el procediment de concertació del tractat (L. esp. 8 d'agost de 1980, art. 81, §2).

3. La Conferència Interministerial de Política Estrangera intenta trobar una solució harmoniosa al conflicte que oposa l'Estat federal a la comunitat o a la regió. Si s'arriba a un consens per constatar que ja no hi ha objeccions a la prossecució del procediment de concertació del tractat, la suspensió conclou i la regió o la comunitat pot continuar les seves negociacions internacionals (L. esp. 8 d'agost de 1980, art. 81, §3).

4. Si, altrament, a nivell de la Conferència Interministerial, no s'aconsegueix cap consens, la suspensió del procediment de concertació del tractat acabarà igualment a l'expiració del termini d'un mes llevat que el rei, mitjançant una disposició motivada i deliberada en el Consell de Ministres, decideixi de mantenir la suspensió. Tanmateix, aquesta confirmació de la suspensió només pot intervenir en certes hipòtesis indicades expressament i limitadament per la Llei especial. Aquestes hipòtesis són les següents:

- Si la part amb què la comunitat o la regió es proposa de concertar un tractat internacional no és reconeguda per Bèlgica.
- Si no existeixen relacions diplomàtiques entre Bèlgica i la part amb què la comunitat o la regió pretén concertar un tractat internacional.

- Si resulta d'una decisió o acte de l'Estat pel qual les relacions entre Bèlgica i l'altra part contractant s'hagin trencat, suspès o es trobin greument compromeses.
- Si el tractat considerat és contrari a les obligacions internacionals de Bèlgica (L. esp. 8 d'agost de 1980, art. 81, §4).

La tercera hipòtesi és la més àmplia. N'hi ha prou que les relacions diplomàtiques amb un país siguin tenses perquè el rei pugui confirmar la suspensió. Tanmateix, a fi d'evitar que aquest estat de tensió s'invoqui d'una manera massa subjectiva, s'ha exigint que es derivi d'una decisió o d'un acte de l'Estat. Així, s'ha considerat que la decisió de retirar els cooperadors es pot considerar la prova que les relacions amb el país on treballen aquests cooperadors són compromeses.

Cal que el decret reial es posi en coneixement del Govern afectat, que pot presentar eventualment un recurs davant el Consell d'Estat, el qual s'hi pronuncia en un termini de 6 mesos per la via d'un decret (L. coord. sobre el CE, art. 26 bis, inclòs per l'art. 4 de la Llei de 5 de maig de 1993).

És més delicada la qüestió de saber què passarà el dia que, en no complir-se les condicions de la suspensió, el decret reial que la confirmi no sigui abrogat. Aquest decret reial, en convertir-se en il·legal, podria ser anul·lat pel Consell d'Estat a petició de la comunitat o la regió que desitgi concertar el tractat internacional.

2. *El mecanisme de substitució*

2.1. El dret d'acció

En virtut dels principis del dret internacional públic, únicament els estats són subjectes de dret internacional.

L'estructura jurídica interna de l'Estat no té incidència en el seu estatut de dret internacional: tant si es tracta d'un estat unitari com d'un estat federal, sempre existeix un únic subjecte de dret internacional. Les diferents col·lectivitats que componen un estat federal només tenen competència en l'ordre jurídic intern i no són, doncs, «actors» en les relacions internacionals. El dret internacional únicament les té en compte des del punt de vista de l'estat federal.

Això implica que solament la responsabilitat dels estats es pot comprometre en el pla internacional. L'art. 27 de la Convenció de Viena sobre el dret dels tractats afirma, d'altra banda, «que una part no pot invocar les disposicions del seu dret intern com a justificació de la no-execució d'un tractat». I la jurisprudència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees és constant quan afirma «que un estat membre no ha d'al·legar disposicions pràctiques ni situacions del seu ordre jurídic intern per justificar la inobservança de les obligacions que li incumbeixen en virtut del dret comunitari».³

Sembla ser que l'art. 81, paràgraf 7, de la Llei especial, modificada per la Llei de 5 de maig de 1993, que preveu que únicament l'Estat federal pot entaular una acció o ser citat davant una jurisdicció internacional, fins i tot si es tracta de compe-

3. TJCE, 14 de gener de 1988, Comissió/Regne de Bèlgica, af. 227 a 230/85, Rec., 1988, pàg. 11.

tències exclusives de les entitats federades, ha reconegut la qualitat exclusiva de l'Estat belga com a subjecte de dret internacional.

La qualitat de subjecte de dret internacional reservada només als estats no exclou que una regió o una comunitat pugui actuar davant una jurisdicció internacional, especialment el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, tot invocant la seva qualitat de persona jurídica de dret intern belga. L'art. 173, apt. 4, del Tractat que institueix la Comunitat Europea autoritza efectivament el recurs d'una persona jurídica «contra les decisions de què és destinatària o contra les decisions que l'afectin directament i individualment». És així com, en els processos adjunts 72 i 75/87, la demanda de l'Executiu regional való ha estat declarada procedent, atès que «havia de ser considerat persona jurídica en el sentit de l'art. 173, apt. 2, del Tractat CEE».

2.2. El poder de substitució

Atès que la responsabilitat internacional es pot exigir només de l'estat, pot ser encausada si una comunitat o una regió no respecta els seus compromisos internacionals i, especialment, si no aplica les directives comunitàries; per això calia trobar un mecanisme que permetés a l'Estat federal condemnat poder executar o fer executar la condemna.

A aquest efecte, l'art. 169 de la Constitució preveu un procediment de substitució les modalitats del qual ha fixat l'art. 16, paràgraf 3, de la Llei especial de 8 d'agost de 1980. Aquest procediment permet que l'Estat federal substitueixi una comunitat o una regió que no hagi complert satisfactòriament les seves obligacions internacionals.

Aquesta substitució no condueix a una retransferència de competències: permet, simplement, que les autoritats federals reemplaçin temporalment les autoritats federades. Les mesures preses per l'Estat federal deixen de tenir efectes des del moment en què la comunitat o la regió afectada doni compliment a la decisió de la jurisdicció internacional.

Les condicions per a l'exercici d'aquesta substitució són dues:

a) Cal que l'Estat hagi estat condemnat per una jurisdicció internacional per violació d'una obligació internacional amb una comunitat o regió. Aquesta condemna s'ha d'efectuar al final d'un procediment entre les parts i per una decisió que valgui *erga omnes*. Una decisió presa pel Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees en el marc del recurs prejudicial en interpretació de l'art. 177 del Tractat no es pot considerar condemna.⁴

b) La comunitat o la regió afectada ha d'haver estat requerida per exercir les seves obligacions i ha d'haver estat associada al procediment de resolució del litigi.

Si es compleixen aquestes dues condicions, l'autoritat federal, és a dir, tant el poder executiu com el legislatiu, prendrà la mesura que s'imposi per a l'execució de l'obligació en discussió.⁵

4. Doc. Parl., Senat, 457/3 (SE 1991-1992), pàg. 8.

5. Relació Cerexhe, Doc. Parl., Senat, 100/16/2n, (SE 1991-1992), pàg. 18.

El principi de proporcionalitat implica, tanmateix, que l'autoritat federal no utilitzi el seu poder ni abusi de la seva competència de substitució, de manera que la seva intervenció faci impossible la política de les entitats federades afectades.⁶

En virtut de l'art. 16, paràgraf 3, apt. 3, de la Llei especial, l'autoritat federal pot reclamar, davant l'entitat federada afectada, les despeses resultants de l'incompliment per part d'aquesta de les seves obligacions internacionals. La mesura presa per l'autoritat federal podrà ser objecte d'un recurs davant el Tribunal d'Arbitratge o el Consell d'Estat, segons si ha pres la forma d'un acte de naturalesa legislativa o d'un decret.

II. Participació de les comunitats i de les regions en la formació del dret comunitari

La participació de les comunitats i de les regions en la formació del dret comunitari s'ha d'examinar des d'una doble dimensió.

Cal preguntar-se, en primer lloc, en quina mesura el Tractat de la Unió Europea ha cridat les comunitats i les regions a participar en el procés de decisió sobre el pla europeu.

Després examinarem com la Constitució belga i les lleis especials han associat les regions i les comunitats a la formació del dret comunitari.

1. *Les disposicions del Tractat de la Unió Europea*

1.1. Participació de les regions i les comunitats en el Consell de la Comunitat Europea

L'art. 146 del Tractat que institueix la Comunitat Europea preveu que «el Consell es compon d'un representant de cada Estat membre de rang ministerial, facultat per comprometre el govern d'aquest Estat membre».

Aquesta composició permet a l'Estat federal belga de fer-se representar vàlidament per un ministre que no pertanyi al Govern federal.

A fi de donar plena eficàcia a aquesta regla en l'ordre jurídic intern, hem inscrit en el nostre dret que «els governs (de les regions i de les comunitats) estan autoritzats per obligar l'Estat en el si del Consell de les Comunitats Europees on un dels seus membres representi Bèlgica», segons un acord de cooperació.

Efectivament, s'ha concertat un acord de col·laboració relatiu a la representació del Regne de Bèlgica en el si del Consell de Ministres de la Unió Europea. Els principis que inspiren aquesta representació són els següents:

a) La posició belga s'ha establert en la coordinació assegurada en el si del Ministeri d'Afers Estrangers.

b) El responsable belga solament pren posició pel que fa a les matèries que hagin estat objecte d'una coordinació prèvia.

6. Doc. Parl., Cambra, 798-3, (SO 1991-1992), pàg. 7.

c) La posició belga s'ha establert per la via del consens. En cas de manca de consens, s'apel·la a la Conferència Interministerial de Política Estrangera.

d) La Conferència Interministerial decideix la representació del Regne entre l'autoritat federal i les entitats federades en funció de la configuració del Consell.

e) Quan correspon a les entitats federades ocupar el lloc de Bèlgica, s'hi preveu un sistema de rotació entre aquestes diferents entitats.

1.2. El Comitè de les Regions

L'art. 198 A del Tractat de la Unió Europea ha instituït un comitè de caràcter consultiu compost per representants de les col·lectivitats regionals i locals, anomenat Comitè de les Regions.

L'objectiu era crear un instrument més proper a la base dels ciutadans. Aquest nou òrgan és un dels elements de l'aplicació del principi de subsidiarietat.

Els seus membres estaran en condicions d'acostar més al ciutadà la construcció europea.

Els 189 membres, el repartiment dels quals es fixa en l'art. 198 A esmentat anteriorment (12 representants per a Bèlgica), són nomenats per 4 anys, a proposta dels estats membres respectivament, pel Consell instituït per unanimitat.

D'acord amb l'art. 198 C, apt. 1, el Comitè de les Regions és consultat pel Consell o per la Comissió:

- Obligatòriament en els casos que preveu el Tractat, és a dir, l'educació en el marc de la política social, la cultura, la salut pública, els transports, les telecomunicacions i l'energia en el marc de les xarxes transeuropees, i la cohesió econòmica i social.
- Si una d'aquestes institucions ho considera oportú.

Se li pot atorgar un termini perquè doni la seva opinió. Un cop expirat aquest termini, es pot fer cas omís de la demanda de dictamen (art. 198 C, apt. 2).

D'altra banda, quan se sol·licita una opinió al Comitè Econòmic i Social d'acord amb l'art. 198, el Comitè de les Regions n'és informat i pot emetre igualment un dictamen «quan consideri que hi ha en joc interessos regionals específics» (art. 198 C, apt. 3).

Finalment, «pot emetre un dictamen a iniciativa pròpia en els casos en què ho consideri convenient» (art. 198 C, apt. 4).

Segons l'art. 198 C, *in fine*, «el dictamen del Comitè es tramet al Consell i a la Comissió, acompanyat d'una acta de les deliberacions».

A Bèlgica, les regions i les comunitats són representades; les col·lectivitats locals no tenen representació.

2. Les disposicions de dret intern

S'han pres diferents mesures a fi d'assegurar una participació i una millor informació de les regions i les comunitats en la problemàtica europea.

2.1. Concertació o modificació de tractats mixtos

El Tractat de la Unió Europea és, des del punt de vista del nostre ordre jurídic intern, un tractat mixt, és a dir, un tractat que concerneix simultàniament matèries que pertanyen a la competència exclusiva de l'autoritat federal i matèries que són competència exclusiva de les entitats federades.

L'art. 167, paràgraf 4, de la Constitució indica que correspon a la llei especial precisar les modalitats de concertació d'aquests tractats. Aquesta remet un acord de cooperació que es va concertar el 8 de març de 1994.

Dos principis han inspirat aquest acord: d'una banda, el principi d'igualtat dels diferents components de l'Estat i, de l'altra, el reconeixement d'una funció de coordinació, fins i tot de preeminència, a l'Estat federal.

En virtut del primer, les entitats federades estan associades a la concertació de tractats mixtos en els estadis d'iniciativa, negociació, signatura i assentiment.

- Si les comunitats o les regions consideren oportuna l'obertura de negociacions, apel·len a la Conferència Interministerial de Política Estrangera, a fi de sol·licitar que el Govern federal prengui una iniciativa en aquest sentit.
- Els representants de les entitats afectades negocien en peu d'igualtat, sota la direcció coordinadora del Ministeri d'Afers Estrangers.
- El tractat és signat pel ministre federal d'Afers Estrangers i pel ministre designat per cada entitat afectada.
- El Parlament federal i els consells de les entitats afectades hi donen el seu assentiment.

2.2. Transparència democràtica del procés de decisió a escala europea

A. Les cambres federals, però també les assemblees de les regions i de les comunitats, són informades des de llur obertura i al llarg de tota la durada de les negociacions amb vista a qualsevol revisió dels tractats que institueixen les Comunitats Europees i dels tractats i les actes que les han modificades o completades. En són informades abans de la signatura (Const., art. 168; L. esp. 8 d'agost de 1980, art. 16, §2).

B. Les propostes de reglaments, de directives o d'altres actes normatius de la Comissió de les Comunitats Europees han de ser transmeses a les cambres i als consells de Comunitat i Regió, des del moment en què passen al Consell de les Comunitats Europees (L. esp. 8 d'agost de 1980, art. 92, *quater*).

