

# LA PARTICIPACIÓN DE LAS INSTANCIAS REGIONALES EN LA FORMACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO, DESPUÉS DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN BELGA DE 1993\*

Étienne Cerexhe

Profesor extraordinario de la Universidad Católica de Lovaina  
y de la Facultad de Derecho de Namur

## Introducción

Desde 1993, Bélgica se ha convertido en un estado federal compuesto por dos tipos de entidades federadas: las regiones y las comunidades.

Las regiones —la región valona, la región de Bruselas y la región flamenca— poseen esencialmente competencias de orden económico *sensu lato*: la política económica, las infraestructuras, los transportes en común, el medio ambiente, el ordenamiento del territorio... Sin embargo, ciertas partes de estas materias continúan siendo de competencia federal: los ferrocarriles, la unión económica y la unión monetaria.

Las comunidades tienen competencia en materia de enseñanza, de cultura, parcialmente del uso de las lenguas y en las materias personalizables (política de salud y ayuda a las personas). Ciertos aspectos de estas competencias continúan perteneciendo al Estado federal: la obligación y la edad de escolaridad y la Seguridad Social.

Las regiones y las comunidades son colectividades políticas: poseen una asamblea, elegida directamente por sufragio universal directo y un ejecutivo calificado como Gobierno.<sup>1</sup>

Las normas que emanan de las entidades federadas son decretos<sup>2</sup> que poseen el mismo valor que una ley.

Para regular los eventuales conflictos en el seno del Estado federal, Bélgica ha creado un Tribunal Constitucional para solucionar los conflictos de competencia y un Comité de Concertación para resolver los conflictos de interés.

Es en el campo de las relaciones exteriores, sin embargo, donde el avance federal de Bélgica se ha visto más impulsado. En el apartado I se examinará el lugar de las comunidades y de las regiones en el orden internacional y en el apartado II el papel que desempeñan a nivel europeo.

---

\* Conferencia pronunciada en las *Jornadas sobre la participación de las comunidades autónomas en la formación del derecho comunitario*, celebradas en la Facultad de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, enero de 1995.

1. En el lado flamenco, los órganos de la Región y de la Comunidad se han fusionado.  
2. Se las califica como ordenanzas en la Región de Bruselas.

## I. Las comunidades y las regiones en el orden internacional

### 1. *Reconocimiento a las comunidades y a las regiones del poder de concertar tratados internacionales*

Las comunidades y las regiones poseen el poder de concertar tratados internacionales en el marco de sus competencias.

La Constitución dispone efectivamente en el artículo 167 que los gobiernos de comunidades y de regiones pueden concertar tratados internacionales que traten materias que entren dentro de la competencia de su Consejo. Estos tratados sólo tendrán efecto, sin embargo, en el orden interno después de haber recibido el asentimiento de los consejos.

Este reconocimiento de la capacidad de las comunidades y de las regiones de concertar tratados internacionales no debe ser considerado como la atribución a éstas de la cualidad de sujeto de derecho internacional, que es jurisdicción exclusiva del derecho internacional público y no del orden jurídico interno de los estados.

Dado que esta nueva competencia de las comunidades y de las regiones puede entrar en conflicto con la competencia federal en materia de política extranjera, se ha previsto un procedimiento de concertación que puede resumirse en cuatro puntos:

1. Cuando una comunidad o una región prevé concertar un tratado internacional, el «gobierno» debe informar de ello al rey (L. esp. 8 de agosto de 1980, art. 81, §1).

2. El Consejo de Ministros puede, en treinta días, notificar al Gobierno de la comunidad o de la región en cuestión y al presidente de la Conferencia Interministerial de Política Extranjera que, a su parecer, existen objeciones a la concertación de dicho tratado internacional. No debe invocar ningún motivo particular. Esta notificación tiene como objetivo suspender provisoriamente el procedimiento de concertación del tratado (L. esp. 8 de agosto de 1980, art. 81, §2).

3. La Conferencia Interministerial de Política Extranjera intenta encontrar una solución armoniosa al conflicto que opone el Estado federal a la comunidad o a la región. Si se llega a un consenso para constatar que ya no existen objeciones a la prosecución del procedimiento de concertación del tratado, la suspensión concluye y la región o la comunidad puede continuar sus negociaciones internacionales (L. esp. 8 de agosto de 1980, art. 81, §3).

4. Si, al contrario, a nivel de la Conferencia Interministerial, no se alcanza ningún consenso, la suspensión del procedimiento de concertación del tratado acabará igualmente a la expiración del plazo de un mes salvo si el rey, por disposición motivada y deliberada en Consejo de Ministros, decide mantener la suspensión. Sin embargo, esta confirmación de la suspensión sólo puede intervenir en ciertas hipótesis expresa y limitativamente indicadas por la Ley especial. Se trata de las hipótesis siguientes:

— Si la parte con la que la Comunidad o la Región se propone concertar un tratado internacional no está reconocida por Bélgica.

- Si no existen relaciones diplomáticas entre Bélgica y la parte con la que la Comunidad o la Región pretende concertar un tratado internacional.
- Si se deriva de una decisión o acto del Estado que las relaciones entre Bélgica y la otra parte contratante han sido rotas, suspendidas o se hallan gravemente comprometidas.
- Si el tratado considerado es contrario a las obligaciones internacionales de Bélgica (L. esp. 8 de agosto de 1980, art. 81, §4).

La tercera hipótesis es la más amplia. Basta que las relaciones diplomáticas con un país sean tensas para que el rey pueda confirmar la suspensión. Sin embargo, a fin de evitar que este estado de tensión se invoque de forma demasiado subjetiva, se ha exigido que se desprenda de una decisión o de un acto del Estado. Así, se ha considerado que la decisión de retirar a los cooperantes puede considerarse como la prueba de que las relaciones con el país donde trabajan esos cooperantes son comprometidas.

El decreto real debe ser llevado a conocimiento del Gobierno concernido, que puede presentar eventualmente un recurso ante el Consejo de Estado que se pronuncia en un plazo de 6 meses por vía de decreto (L. coord. sobre el C.E., art. 26 *bis* incluido por el art. 4 de la Ley de 5 de mayo de 1993).

Más delicada es la cuestión de saber qué pasará el día en que al no cumplirse las condiciones de la suspensión, el decreto real confirmándola no sea abrogado. Este decreto real al convertirse en ilegal, podría ser anulado por el Consejo de Estado a petición de la comunidad o de la región que desee concertar el tratado internacional.

## 2. *El mecanismo de sustitución*

### 2.1. El derecho de acción

En virtud de los principios del derecho internacional público, sólo los estados son sujetos de derecho internacional.

La estructura jurídica interna del Estado no tiene incidencia en su estatuto en derecho internacional: se trate de un estado unitario o de un estado federal, siempre existe un único sujeto de derecho internacional. Las diferentes colectividades que componen un estado federal sólo poseen competencia en el orden jurídico interno y no son, pues, «actores» en las relaciones internacionales. El derecho internacional únicamente las tiene en cuenta a través del prisma del estado federal.

De ello resulta que solamente la responsabilidad de los estados puede comprometerse en el plano internacional. El artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados afirma, por otra parte, «que una parte no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación de la no ejecución de un tratado». Y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas es constante cuando afirma «que un estado miembro no alegará disposiciones prácticas o situaciones de su orden jurídico interno para justificar la inobservancia de las obligaciones que le incumben en virtud del derecho comunitario».<sup>3</sup>

---

3. TJCE, 14 de enero de 1988, Comisión/Reino de Bélgica, af. 227 a 230/85, Rec., 1988, pág. 11.

La calidad exclusiva del Estado belga, como sujeto de derecho internacional, parece haber sido reconocida por el artículo 81, párrafo 7, de la Ley especial, modificada por la Ley de 5 de mayo de 1993, que prevé que únicamente el Estado federal puede entablar una acción o ser citado ante una jurisdicción internacional, aun cuando se trate de competencias exclusivas de las entidades federadas.

La calidad de sujeto de derecho internacional reservada sólo a los estados no excluye que una región o una comunidad pueda actuar ante una jurisdicción internacional, especialmente el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, invocando su calidad de persona jurídica de derecho interno belga. El artículo 173, apartado 4, del tratado que instituye la Comunidad Europea autoriza efectivamente el recurso de una persona jurídica «contra las decisiones de las que es destinataria o contra las decisiones que la afecten directa e individualmente». Es así como en los procesos adjuntos 72 y 75/87, la demanda del ejecutivo regional valón ha sido declarada procedente, dado que «debía ser considerado como una persona jurídica en el sentido del artículo 173, apartado 2 del tratado CEE».

## 2.2. El poder de sustitución

Puesto que la responsabilidad internacional puede exigirse únicamente del Estado, puede ser encausada si una comunidad o una región no respeta sus compromisos internacionales y, especialmente, no aplica las directivas comunitarias, era necesario encontrar un mecanismo que permitiese al estado federal condenado poder ejecutar o hacer ejecutar la condena.

A tal fin, el artículo 169 de la Constitución prevé un procedimiento de sustitución cuyas modalidades han sido fijadas por el artículo 16, párrafo 3, de la Ley especial de 8 de agosto de 1980. Este procedimiento permite que el Estado federal sustituya a una comunidad o a una región que no habría ejecutado satisfactoriamente sus obligaciones internacionales.

Esta sustitución no conduce a una retransferencia de competencias; permite simplemente que las autoridades federales reemplacen temporalmente a las autoridades federadas. Las medidas tomadas por el Estado federal dejan de producir sus efectos desde el momento en que la comunidad o la región concernida dé cumplimiento a la decisión de la jurisdicción internacional.

Las condiciones para el ejercicio de esta sustitución son dos:

a) Es necesario que el Estado haya sido condenado por una jurisdicción internacional por la violación de una obligación internacional con una comunidad o región. Esta condena debe efectuarse al final de un procedimiento entre las partes y por una decisión que vale *erga omnes*. Una decisión tomada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el marco del recurso prejudicial en interpretación del artículo 177 del tratado no puede ser considerada como una condena.<sup>4</sup>

b) La comunidad o la región concernida debe haber sido requerida para ejecutar sus obligaciones y haber estado asociada al procedimiento de resolución del litigio.

---

4. Doc. Parl., Senado, 457/3 (S.E. 1991-1992), pág. 8.

Cuando se cumplan estas dos condiciones, la autoridad federal, a saber, tanto el poder ejecutivo como el legislativo, tomará la medida que se imponga por la ejecución de la obligación en discusión.<sup>5</sup>

El principio de proporcionalidad implica, sin embargo, que la autoridad federal no utilice su poder, no abuse de su competencia de sustitución de tal manera que su intervención haga imposible la política de las entidades federadas concernidas.<sup>6</sup>

En virtud del artículo 16, párrafo 3, apartado 3, de la Ley especial, la autoridad federal puede recuperar ante la entidad federada concernida los gastos resultantes del incumplimiento por parte de ésta de sus obligaciones internacionales. La medida tomada por la autoridad federal podrá constituir el objeto de un recurso ante el Tribunal de Arbitraje o el Consejo de Estado, según si ha tomado la forma de un acto de naturaleza legislativa o de un decreto.

## II. Participación de las comunidades y de las regiones en la formación del derecho comunitario

La participación de las comunidades y de las regiones en la formación del derecho comunitario debe ser examinada desde una doble dimensión.

Hay que preguntarse, en primer lugar, en qué medida el Tratado sobre la Unión Europea ha llamado a las comunidades y a las regiones a participar en el proceso de decisión sobre el plan europeo.

Luego se examinará cómo la Constitución belga y las leyes especiales han asociado las regiones y las comunidades a la formación del derecho comunitario.

### 1. *Las disposiciones del Tratado sobre la Unión Europea*

#### 1.1. Participación de las regiones y las comunidades en el Consejo de la Comunidad Europea

El artículo 146 del Tratado que instituye la Comunidad Europea prevé que «el Consejo está formado por un representante de rango ministerial de cada estado miembro, habilitado para obligar al gobierno de ese estado miembro».

Esta composición permite al Estado federal belga hacerse representar válidamente por un ministro que no pertenezca al Gobierno federal.

A fin de dar a esta regla su plena eficacia en el orden jurídico interno, hemos inscrito en nuestro derecho que «los gobiernos (de las regiones y de las comunidades) están autorizados para obligar al Estado en el seno del Consejo de las Comunidades Europeas donde uno de sus miembros represente a Bélgica», conforme a un acuerdo de cooperación.

Efectivamente, se ha concertado un acuerdo de colaboración relativo a la representación del Reino de Bélgica en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea. Los principios que gobiernan esta representación son los siguientes:

5. Relación Cerexhe, Doc. parl. Senado, 100/16/2° (S.E. 1991-1992), pág. 18.

6. Doc. Parl., Cámara, 798-3 (S.O. 1991-1992), pág. 7.

a) La posición belga se ha establecido en la coordinación asegurada en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores.

b) El responsable belga sólo toma posición respecto a las materias que hayan sido objeto de una coordinación previa.

c) La posición belga se ha establecido por vía de consenso. En caso de falta de consenso, se apela a la Conferencia Interministerial de Política Extranjera.

d) La Conferencia Interministerial decide la representación del Reino entre la autoridad federal y las entidades federadas en función de la configuración del Consejo.

e) Cuando corresponde a las entidades federadas ocupar el lugar de Bélgica, está previsto un sistema de rotación entre estas diferentes entidades.

## 1.2. El Comité de las Regiones

El artículo 198 A del Tratado sobre la Unión Europea ha instituido un comité de carácter consultivo compuesto por representantes de las colectividades regionales y locales, denominado Comité de las Regiones.

El objetivo era el de crear un instrumento más cercano a la base de los ciudadanos. Este nuevo órgano es uno de los elementos de la aplicación del principio de subsidiariedad.

Sus miembros estarán en condiciones de acercar más al ciudadano la construcción europea.

Los 189 miembros, cuyo reparto por estado se fija en el artículo 198 A anteriormente citado (12 representantes para Bélgica), son nombrados por 4 años, según proposición de los estados miembros respectivos, por el Consejo instituido por unanimidad.

Según el artículo 198 C, apartado primero, el Comité de las Regiones es consultado por el Consejo o por la Comisión:

- Obligatoriamente en los casos previstos en el Tratado, es decir, la educación en el marco de la política social, la cultura, la salud pública, los transportes, las telecomunicaciones y la energía en el marco de las redes transeuropeas, y la cohesión económica y social.
- Si una de estas instituciones lo cree oportuno.

Puede otorgársele un plazo para dar su opinión. Expirado este plazo, puede hacerse caso omiso de la demanda de dictamen (art. 198 C, apdo. 2).

Por otro lado, cuando se solicita una opinión al Comité Económico y Social según el artículo 198, el Comité de las Regiones es informado de ello y puede igualmente emitir un dictamen al respecto «cuando estima que están en juego intereses regionales específicos» (art. 198 C, apdo. 3).

Finalmente, «puede emitir un dictamen por propia iniciativa en el caso en que lo crea útil» (art. 198 C, apdo. 4).

Según el artículo 198 C, *in fine*, «el dictamen del Comité, así como un informe de las deliberaciones, se transmiten al Consejo y a la Comisión».

En Bélgica, las regiones y las comunidades están representadas; las colectividades locales no lo están.

## 2. *Las disposiciones de derecho interno*

Se han tomado diferentes medidas a fin de asegurar una participación y una mejor información de las regiones y las comunidades en la problemática europea.

### 2.1. Concertación o modificación de tratados mixtos

El Tratado sobre la Unión Europea es, desde el punto de vista de nuestro orden jurídico interno, un tratado mixto, es decir, un tratado que concierne simultáneamente a materias que pertenecen a la competencia exclusiva de la autoridad federal y a materias que son competencia exclusiva de las entidades federadas.

El artículo 167, párrafo 4, de la Constitución, indica que corresponderá a la Ley especial precisar las modalidades de concertación de estos tratados. Ésta remite a un acuerdo de cooperación que se concertó el 8 de marzo de 1994.

Dos principios han inspirado este acuerdo: por un lado, el principio de igualdad de los diferentes componentes del Estado y, por otro lado, el reconocimiento de una función de coordinación, incluso de primacía al Estado federal.

En virtud del primero, las entidades federadas están asociadas a la concertación de tratados mixtos en los estadios de iniciativa, negociación, firma y asentimiento.

- Si las comunidades o las regiones consideran oportuna la apertura de negociaciones, apelan a la Conferencia Interministerial de Política Extranjera, a fin de solicitar que el Gobierno federal tome una iniciativa.
- Los representantes de las entidades afectadas negocian en pie de igualdad, bajo la dirección coordinadora del Ministerio de Asuntos Exteriores.
- El tratado está firmado por el ministro federal de Asuntos Exteriores y por el ministro designado por el gobierno de cada entidad concernida.
- El Parlamento federal y los consejos de las entidades concernidas dan los asentimientos.

### 2.2. Transparencia democrática del proceso de decisión a nivel europeo

A. Las cámaras federales, pero también las asambleas de las regiones y de las comunidades, son informadas desde su apertura y durante toda la duración de las negociaciones con vistas a cualquier revisión de los tratados que instituyan las comunidades europeas y de los tratados y actas que las han modificado o completado. Son informadas de ello antes de la firma (Const. art. 168; L. Esp. 8 de agosto de 1980. art. 16, pár. 2).

B. Las proposiciones de reglamentos, de directivas o de otros actos normativos de la Comisión de las Comunidades Europeas deben ser transmitidas a las cámaras y a los consejos de Comunidad y de Región, desde que pasan al Consejo de las Comunidades Europeas (L. Esp. 8 de agosto de 1980, art. 92 *quater*).

