

## II. EXTRANJERO

# LA ACTUACION EXTERIOR Y COMUNITARIA DE LAS REGIONES Y COMUNIDADES BELGAS: PANORAMICA DESCRIPTIVA (\*)

Por

M.<sup>a</sup> ANTONIA ARIAS MARTÍNEZ  
Ayudante del Area de Derecho Administrativo  
Universidad de Santiago de Compostela

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL.—III. PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS RELACIONES ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERADAS: EL PRINCIPIO DE REPARTO COMPETENCIAL Y EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN. A) *El principio de reparto competencial en la Constitución belga.* B) *El principio de colaboración.*—IV. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES Y REGIONES BELGAS EN LA ACCIÓN EXTERIOR: A) *Las relaciones internacionales con anterioridad a la reforma constitucional de 1993.* B) *La competencia internacional de las Comunidades y de las Regiones a partir de la reforma constitucional de 1993:* a) La conclusión de tratados internacionales por las Comunidades y Regiones belgas en las materias de su competencia. b) La conclusión de tratados mixtos.—V. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES Y REGIONES BELGAS EN LA ELABORACIÓN DE LAS DECISIONES COMUNITARIAS: A) *La intervención de las entidades federadas en los trabajos de las Conferencias Intergubernamentales.* B) *Participación de las Comunidades y Regiones en la fase interna de formación de las decisiones comunitarias:* a) La participación a través de la vía gubernamental. b) La participación a través de la vía parlamentaria.—VI. LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LAS COMUNIDADES Y LAS REGIONES BELGAS EN LAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS COMUNITARIOS: A) *La participación de las Comunidades y Regiones en el Consejo de la Unión Europea.* B) *La participación de las Comunidades y Regiones belgas en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER).* C) *Representación de las Comunidades y Regiones en el Parlamento Europeo.* D) *Las Comunidades y las Regiones belgas en el Comité de las Regiones.* E) *Las Comunidades y las Regiones belgas ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad.*—VII. COMENTARIOS FINALES.

### I. INTRODUCCIÓN

El Estado belga nació en 1830 bajo la forma de un Estado unitario regido por una monarquía parlamentaria. Poco a poco, el país ha ido experimentando un proceso de descentralización hasta convertirse, en virtud de la reforma constitucional de 5 de mayo de 1993 (1), en un Estado federal. Así aparece diseñado en el Texto Refundido de la Constitución de 17 de fe-

---

(\*) Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto PB94-0631 de la DGICYT del Ministerio de Educación y Ciencia.

(1) «Moniteur belge» de 8 de mayo de 1993.

brero de 1994 (2), cuyo artículo 1.º dice que «Bélgica es un Estado federal que se compone de Comunidades y Regiones».

El primer paso hacia un Estado federal tuvo lugar a principios de los años sesenta cuando, con el fin de satisfacer las reivindicaciones del denominado «movimiento flamenco» (3), el país se dividió en cuatro regiones lingüísticas (4): la región de habla neerlandesa, la de habla francesa, la de habla alemana y la región bilingüe de Bruselas-Capital. No obstante, razones de índole política y demográfica (5) impidieron que estas cuatro regiones lingüísticas se convirtiesen en entidades federadas cuando a finales de los años sesenta se dieron los primeros pasos para la configuración de Bélgica como un Estado federal.

En efecto, en 1970, con el objeto de alcanzar la autonomía cultural que reclamaba el movimiento flamenco, se creaban en el seno de las regiones lingüísticas belgas tres Comunidades culturales: la flamenca, la francesa y la germanófono (6). La Comunidad flamenca ejerce sus competencias en la Región lingüística neerlandesa; la germanófono en la Región lingüística alemana, y la francesa en la Región lingüística francesa. A su vez, tanto la Comunidad francesa como la flamenca tienen competencias en la Región bilingüe de Bruselas-Capital. Aquí se encuentran unas instituciones que, bien por sus actividades, bien por su organización, deben considerarse pertenecientes a dichas Comunidades (arts. 127.2 y 128.2 de la Constitución).

Asimismo, sobre la base de las citadas Regiones lingüísticas, se crearon, también en 1970, tres Regiones con autonomía política: la flamenca, la valona y la Región de Bruselas-Capital. La Región flamenca coincide con la región lingüística neerlandesa, la Región de Bruselas-Capital con la Región bilingüe de Bruselas-Capital y, por último, la Región valona con las regiones lingüísticas francesa y alemana.

Los siguientes acontecimientos que orientan —en palabras de SIMONART (7)— «definitivamente al Estado en el camino federal» tendrán lugar a lo largo de la legislatura 1978-1981 (8). Por una parte, se amplían las competencias de las Comunidades, que dejan de ser llamadas «Comunidades culturales» para pasar a ser «Comunidades», y, por otra, la reforma de

---

(2) Este texto está publicado en español en «Boletín de Legislación Extranjera», núms. 149/150, 1994, págs. 9-76.

(3) Los flamencos reclamaban el trato igualitario sancionado por la Constitución para el neerlandés y el francés, al tiempo que reivindicaban la autonomía cultural.

(4) Artículo 4 del Texto Refundido de la Constitución de 17 de febrero de 1994.

(5) Estas razones son expuestas de forma clara por W. PAS y J. VAN NIEUWENHOVE, en «La estructura asimétrica del Federalismo belga», *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994*, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, 1995, vol. II, págs. 938-939.

(6) Artículo 2 Texto Refundido de la Constitución de 17 de febrero de 1994.

(7) H. SIMONART, «La révision de la Constitution», *La Belgique federale*, bajo la dirección de F. DEPÉREÉ, Bruxelles: Bruylant, 1994, pág. 17.

(8) En este período tiene lugar la modificación de varios artículos de la Constitución (los antiguos arts. 3 ter, 26 bis, 28, 47, 59 bis, 100, 107 ter, 109, 110, 111, 113 y 135) y la adopción de dos leyes de reformas institucionales: la Ley especial de 8 de agosto de 1980 y la Ley ordinaria de 9 de agosto de 1980 (ambas publicadas en el «Moniteur belge» núm. 158, de 15 de agosto de 1980).

1980 dota a la Región valona y a la Región flamenca de un estatuto idéntico al de las comunidades. Se encarga al Tribunal de Arbitraje la anulación de aquellas leyes o decretos que sobrepasen sus competencias. Se crea nuevo órgano político, el Comité de Concertación, compuesto por miembros de distintos gobiernos, que se encargará de resolver los conflictos de interés que surjan entre las distintas autoridades. En Flandes se decide que el Consejo y el Gobierno de la Comunidad flamenca ejerzan las competencias de la Región flamenca, mediante la fusión de los Consejos y de los ejecutivos. No obstante, con estas reformas no se responde más que parcialmente a las aspiraciones de autonomía (9).

La tercera fase en este proceso de federalización del Estado belga tuvo lugar en 1988-1989 (10). En esta fase se aumentaron considerablemente las competencias de las Comunidades y de las Regiones, se dotó a estas entidades de un nuevo sistema de financiación y se efectuó la regionalización de Bruselas-Capital.

Llegamos así a la última fase del proceso de federalización del Estado belga, que se hace realidad con la reforma constitucional de 5 de mayo de 1993 (11). El debate previo a esta reforma ha versado sobre: i) la elección directa de los Consejos y la reforma de las instituciones parlamentarias; ii) cuestiones financieras; iii) cuestiones internacionales; iv) la escisión de la provincia de Bravante, y v) la ampliación de las competencias de las Comunidades y Regiones.

Tras esta reforma constitucional, Bélgica se convierte en un Estado federal estructurado sobre la base de tres Regiones y tres Comunidades. Las primeras se constituyeron sobre la base del principio de territorialidad, mientras que las Comunidades fueron definidas no en función de un territorio, sino en atención a un grupo humano caracterizado por una lengua y una cultura comunes. El hecho de que el Estado federal belga se construya sobre la base de dos tipos de subestados lo convierte en un sistema extremadamente complejo cuyos principios son, incluso para una gran parte de los ciudadanos belgas, difíciles de comprender (12).

De todas las materias que han sido abordadas por la reforma constitu-

---

(9) J. CLEMENT *et al.* (*Les accords de la Saint-Michel*, Bruxelles: Bruylant, 1994, pág. 14) afirman que aun siendo cierto que con esta reforma se ampliaron las competencias de las Comunidades, no se incluía entre ellas la enseñanza y, por otra parte, las competencias de las Regiones eran extremadamente limitadas.

(10) Las modificaciones experimentadas en este bienio se reflejan en cinco textos legales: la Ley especial de reformas institucionales de 8 de agosto de 1988; la Ley especial de 16 de enero de 1989 relativa a la financiación de las Comunidades y las Regiones («Moniteur belge» de 17 de enero de 1989, 2.<sup>a</sup> ed.); la Ley especial de 6 de enero de 1989 sobre la Corte de arbitraje; la Ley especial de 12 de enero de 1989 relativa a las instituciones de Bruselas («Moniteur belge» de 14 de enero de 1989; Err. «Moniteur belge» de 16 de marzo de 1989) y la Ley especial de 23 de enero de 1989 sobre las jurisdicciones particulares («Moniteur belge» de 24 de enero de 1989).

(11) Las negociaciones y acuerdos previos a esta reforma constitucional de 1993 pueden verse descritos de forma detallada en J. CLEMENT *et al.*, *Les accords de la Saint-Michel*, op. cit., págs. 14-32.

(12) Véase, en este sentido, W. PAS y J. VAN NIEUWENHOVE, «La estructura asimétrica del Federalismo belga», op. cit., pág. 939.

cional de 1993 nos detendremos en este trabajo en el examen de las cuestiones internacionales en general y de las comunitarias en particular. Así, en las páginas que siguen nos proponemos realizar una exposición del nivel actual de participación de las Comunidades y Regiones belgas en la política exterior y comunitaria de la Federación. Para ello, realizaremos, en primer lugar, una breve referencia al diseño constitucional de las Comunidades y Regiones, así como al sistema general de reparto competencial entre la Federación y sus entidades federadas. Posteriormente, descenderemos al análisis del concreto papel que desempeñan en la actualidad las entidades federadas belgas en el plano internacional, tras la reforma constitucional acaecida en 1993, y, para concluir, estudiaremos la intervención de dichos entes en los asuntos comunitarios; concretamente, nos centraremos en el grado de participación de las Comunidades y Regiones en la elaboración de las decisiones comunitarias.

## II. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Tanto las Comunidades como las Regiones, con la excepción de la Región flamenca, disponen de un gobierno propio (13) y de una asamblea legislativa elegida por sufragio universal a la que se denomina Consejo (14). Este tiene el poder de promulgar decretos, a los que se les ha otorgado la misma fuerza que a las leyes parlamentarias de la Federación (15), con la única excepción de la Región de Bruselas-Capital, cuyas normas legislativas se denominan ordenanzas y cuyo rango es inferior al de la Ley.

La Región flamenca no tiene órganos políticos propios y sus competencias las ejercen los órganos políticos de la Comunidad flamenca (16).

La Región de Bruselas-Capital acoge en su seno habitantes de habla francesa y de habla flamenca; por esta razón, las Comunidades flamenca y francesa tienen competencias en el territorio de esta Región. Para el ejercicio de las competencias de las Comunidades belgas se han creado dentro

---

(13) Artículos 115 y 121 del Texto Refundido de la Constitución de 17 de febrero de 1994.

(14) Estos consejos regionales y de comunidad están formados por el conjunto de diputados y senadores nacionales elegidos directamente, distribuidos entre las distintas asambleas comunitarias y regionales según su adscripción lingüística. Esto es lo que se ha dado en llamar el sistema de «doble mandato»: las mismas personas ostentan la doble condición de parlamentario nacional y de consejero regional o de comunidad. Vid. E. COLLA, «El bicameralismo belga», *La Reforma del Senado*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pág. 426. La composición exacta de cada uno de estos órganos puede verse en W. PAS y J. VAN NIEUWENHOVE, «La estructura asimétrica del Federalismo belga», *op. cit.*, págs. 944-946.

(15) Artículos 127 a 134 del Texto Refundido de la Constitución de 17 de febrero de 1994.

(16) El artículo 137 del Texto refundido de la Constitución belga establece que «con vistas a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 39, el Consejo de la Comunidad francesa y el Consejo de la Comunidad flamenca, así como los respectivos gobiernos, podrán ejercer respectivamente las competencias de la Región valona y de la Región flamenca, en las condiciones y según las modalidades previstas por una ley que deberá ser aprobada con la mayoría prevista en el último párrafo del artículo 4.º».

de los órganos políticos de la región de Bruselas-Capital tres órganos: la Comisión comunitaria francesa, para las materias que competen a la Comunidad francesa; la Comisión comunitaria flamenca, para las materias que competen a la Comunidad flamenca; mientras que para el ejercicio de las materias comunes a las dos comunidades se creó la Comisión comunitaria común.

Los gobiernos regionales y comunitarios son los que ejecutan las decisiones contenidas en los decretos. Al mismo tiempo, las entidades federadas disfrutan de una administración propia, que es la que se ocupa de aplicar la política de los respectivos gobiernos.

Así, pues, cabe observar que mientras la Comunidad y la Región flamenca han fusionado sus Consejos y sus gobiernos, en una asamblea y en un único ejecutivo, la Comunidad francesa y la Región valona siguen conservando cada una de ellas su propio Consejo y su propio gobierno. Este es uno de los rasgos que ha llevado a algunos autores a hablar de la existencia en Bélgica de un federalismo «asimétrico» (17).

### III. PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS RELACIONES ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERADAS: EL PRINCIPIO DE REPARTO COMPETENCIAL Y EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN

#### A) *El principio de reparto competencial en la Constitución belga*

Según el párrafo 1.º del artículo 35 del Texto Refundido de la Constitución belga, las competencias de la autoridad federal deben serle expresamente otorgadas por la Constitución y por las leyes que se dicten en virtud de ella (18). A su vez, en el párrafo segundo de dicho artículo se establece que: «Las comunidades o las regiones, cada una en lo que le atañe, serán competentes en las demás materias, en las condiciones y del modo que se determinen por la ley. Dicha ley deberá ser aprobada por la mayoría prevista en el artículo 4.º, último párrafo.» Esto significa que la autoridad federal será competente en aquellas materias que le sean específicamente atribuidas, mientras que a las Comunidades y a las Regiones les serán transferidas las competencias residuales. Tal como establece el Texto Constitucional, esta transferencia debe ser concretada en una ley especial

---

(17) Véase E. CEREXHE y B. BILQUIN, «Bélgica», *Informe Comunidades Autónomas 1994*, dirigido por E. AJA, vol. 1, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1995, pág. 686, y W. PAS y J. VAN NIEUWENHOVE («La estructura asimétrica del Federalismo belga», *op. cit.*, pág. 936), quienes definen la asimetría como «una diferencia estructural de entidades que, por otro lado, son iguales». Las asimetrías son —dicen estos autores— maneras de evitar un carácter uniforme impuesto y de crear una entidad federal que se oriente hacia una forma más adecuada a las perspectivas políticas del grupo poblacional en cuestión.

(18) Actualmente el Texto Constitucional reserva ya un determinado número de competencias en el Título II y en el Título VI a la ley federal. Ahora el núcleo duro de las competencias federales son las fuerzas armadas y la policía, el derecho civil, el derecho comercial, la organización judicial y el procedimiento penal, la moneda y la política financiera y la seguridad social.

enfocada a regular el ejercicio de la competencia residual (19). Sin embargo, antes de que sea dictada esta norma en la que se determinen las condiciones de ejercicio del poder residual por las Comunidades y por las Regiones, será necesario que se incluya en el Título III del Texto Constitucional un nuevo artículo en el que se determinen las competencias exclusivas de la autoridad federal (20). Así, pues, a la espera del dictado de estas normas, las competencias residuales en el Estado federal belga están, por ahora, a diferencia de lo que ocurre en el resto de los Estados de estructura federal, en manos de la Federación.

Por lo tanto, en la actualidad, las Comunidades y las Regiones belgas poseen competencias exclusivamente de atribución, enumeradas en el Texto Constitucional y por las leyes que la complementan (21). En efecto, desde el momento en el que las Comunidades y las Regiones tienen el poder de dictar decretos u ordenanzas, el Estado les ha transferido una parte importante del poder legislativo. La última transferencia de competencias ha tenido lugar en virtud de la reforma constitucional de 1993. Previamente, en 1988, las transferencias de competencias ya habían constituido una aportación importante a la autonomía de las entidades federadas (22).

Mientras que las Comunidades tenían como objetivo la autonomía cultural, las Regiones pretendían la consecución de la autonomía socioeconómica. En la actualidad, las competencias de las Comunidades belgas comprenden las materias culturales, la enseñanza, el uso de las lenguas (excepto la Comunidad germanófona), la educación, las materias personalizables (política sanitaria y servicios sociales), la investigación científica, la tutela

---

(19) J. BRASSINNE (*La Belgique federale*, Bruxelles: Centre de recherche et d'information socio-politiques, 1994, pág. 49) afirma que los debates parlamentarios sobre la transferencia del poder residual a las entidades federadas demuestran que estamos ante todo frente una cuestión de carácter político.

(20) En la *Disposición transitoria* que sigue al artículo 35 se establece que:

«La ley prevista en el párrafo segundo especificará la fecha en la que entrará en vigor el presente artículo, y que no podrá ser anterior a la fecha de entrada en vigor del nuevo artículo que se habrá de insertar en el Título III de la *Constitución por la que se determinarán las competencias exclusivas de la autoridad federal.*»

(21) El artículo 38 del Texto Refundido del Texto Constitucional establece que: «Cada Comunidad tendrá las atribuciones que le reconozcan la Constitución o las leyes que se dicten en virtud de ella.» Y el artículo 39 dispone que: «La ley encomendará a los órganos regionales que ella misma establezca y que estarán compuestos por mandatarios elegidos, la competencia de regular las materias que en ella se especifiquen, salvo las señaladas en los artículos 30 y 127 al 129 en el ámbito y del modo que la propia ley establezca. Esta ley deberá ser aprobada por la mayoría prevista en el último párrafo del artículo 4.º»

(22) Las competencias transferidas con la reforma de 1988 son enumeradas por J. BRASSINNE, *La Belgique federale*, op. cit., pág. 51. Mientras que a las Comunidades se les transfirieron competencias en materia de enseñanza, publicidad comercial, radio y televisión, ayuda a la prensa, ciertas competencias en materia de protección a la juventud y a la gestión de Fondos a los discapacitados; a las Regiones se les transfirieron competencias en política energética, política hidráulica, en política de empleo, tutela administrativa de los entes locales, financiación de las administraciones locales y facultades en materia de política económica encaminada a la expansión económica regional.

administrativa específica sobre las entidades territoriales subordinadas en las materias comunitarias, y las relaciones internacionales (23). Por su parte, las Regiones son competentes en ordenación del territorio, el medio ambiente y la política hidráulica, la renovación rural y la conservación de la naturaleza, la vivienda, la política agrícola, la economía, la política energética, los poderes de financiación y tutela general, la política de empleo, los servicios públicos y el transporte, la investigación científica y las relaciones internacionales (24).

Sin embargo, las reglas de distribución de competencias no son rígidas, ya que el artículo 138 de la Constitución dice que:

«El Consejo de la Comunidad francesa, por una parte, y el Consejo de la Región valona y el grupo lingüístico francés del Consejo de la Región de Bruselas-Capital, por otra, podrán decidir de común acuerdo y cada uno mediante decreto que el Consejo y el Gobierno de la Región valona en la región de lengua francesa y el grupo lingüístico francés del Consejo de la Región de Bruselas-Capital y su Colegio en la región bilingüe de Bruselas-Capital ejerzan total o parcialmente competencias determinadas de la Comunidad francesa.»

Con base en este precepto ha sido transferido el ejercicio de competencias de la Comunidad francesa a la Región valona y a la Comisión comunitaria francesa de Bruselas-Capital (25).

El Consejo de Estado y el Tribunal de Arbitraje han señalado en repetidas ocasiones que las competencias repartidas entre los legisladores federal, regional y comunitario belga presentan en principio un carácter exclusivo (26). No obstante, algunos autores afirman que las recientes reformas constitucionales han introducido materias que son ejercidas conjuntamente por la autoridad federal y las entidades federadas (27).

Todo este sistema de distribución de competencias entre el Estado, las Regiones y las Comunidades debe ser garantizado por el Tribunal de Arbitraje previsto en el artículo 141 del Texto Constitucional, en el que se establece que:

«La ley organizará el procedimiento destinado a prevenir los conflictos entre la ley, el decreto y las normas a que se refie-

(23) Vid. los artículos 127 a 130 del Texto Refundido de la Constitución de 17 de febrero de 1994.

(24) Vid. los artículos 6, 6 bis y 7 de la Ley especial de 8 de agosto de 1980.

(25) Vid., en este sentido, a Y. LEJEUNE, *La participación de las Regiones en Bélgica*, «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 40 (II), 1994, pág. 43. Este autor cita algunos de los decretos por los que se ha hecho realidad la posibilidad prevista en el artículo 138 del Texto Refundido de la Constitución belga.

(26) Vid. H. BRIBOSIA y J.-L. VAN BOXSTAEL, *Le partage des competences dans la Belgique Federale*, Namur: La Charte, 1994, pág. 57.

(27) Vid. Y. LEJEUNE, *La participación de las Regiones en Bélgica*, op. cit., pág. 43.

re el artículo 134, así como de los decretos entre sí y de las normas del artículo 134, entre otras.»

Así, pues, el Tribunal debe anular aquellas leyes, decretos u ordenanzas que invadan las competencias del Estado federal o de una de sus unidades constitutivas. Asimismo, se establece que una Ley regulará su composición, competencia y funcionamiento (28). Además, podrá acudir al Tribunal cualquier autoridad que la ley especifique, cualquier persona que acredite tener un interés en el caso o, a título prejudicial, cualquier jurisdicción.

### B) *El principio de colaboración*

La imposibilidad práctica de proceder a una separación rígida de las atribuciones de los diferentes componentes del Estado ha permitido un desarrollo progresivo de los mecanismos de cooperación (29). Así, pues, en Bélgica, como en la mayor parte de los Estados de estructura descentralizada, el principio de cooperación rige, junto con el de reparto competencial, las relaciones entre la Federación y las entidades federadas y las relaciones de éstas entre sí (30).

El principio de la lealtad federal, entendido como el fundamento mismo de la cooperación, ha sido previsto en el Texto Constitucional belga, concretamente en su artículo 143 (31), en donde se dispone que:

«En el ejercicio de sus competencias respectivas, el Estado Federal, las Comunidades, las regiones y la Comisión comunitaria conjunta actuarán con respeto a la lealtad federal con el fin de evitar conflicto de intereses.»

---

(28) Véase la Ley especial de 6 de enero de 1989 sobre el Tribunal de Arbitraje («Moniteur belge» de 7 de enero de 1989).

(29) Véase, en este sentido, S. DEPRÉ, «La coopération dans la Belgique federale», *La Belgique federale*, bajo la dirección de F. DELPÉRÉE, Bruxelles: Bruylant, 1994, pág. 92.

(30) Tanto la jurisprudencia como el legislador han aludido a este principio, considerándolo necesario para asegurar la cohabitación de las diferentes administraciones. Por lo que respecta a la jurisprudencia véanse las decisiones, tanto del Consejo de Estado como del Tribunal de Arbitraje, citadas por S. DEPRÉ («La coopération dans la Belgique federale», *op. cit.*, págs. 93 y ss.), en las que ambas instituciones han recurrido a este principio. Por lo que se refiere a la legislación, la Ley de 21 de julio de 1971 relativa a la competencia y al funcionamiento de los Consejos culturales para la Comunidad cultural francesa y para la Comunidad cultural flamenca (art. 4) y la de 31 de diciembre de 1983 de reformas institucionales para la Comunidad germanófono (art. 55) establecen que los Consejos creen en su seno «Comisiones de Cooperación», encargadas de promover la cooperación entre las Comunidades. Además, la Ley especial de 12 de enero de 1989 relativa a las instituciones de Bruselas contiene un título IV que se titula «De la cooperación entre el Estado, las Comunidades y las Regiones».

(31) S. DEPRÉ («La coopération dans la Belgique federale», *op. cit.*, pág. 92) afirma que, aunque en efecto se ha reconocido en el Texto Constitucional este principio, «la cooperación no era la preocupación principal de los autores de la reforma del Estado, para quienes el objetivo primero siempre había sido acordar un máximo de autonomía a las entidades federadas» (la traducción es nuestra).

LEJEUNE afirma que en esta ocasión el legislador se ha inspirado de forma manifiesta en la noción alemana de *Bundestruue* (32). Esto significa que Estado, Comunidades y Regiones deben abstenerse de adoptar cualquier actitud que pueda perjudicar a cualquiera de las otras entidades que componen el Estado. Sin embargo, la lealtad federal no sólo fundamenta una actitud pasiva, sino que las entidades federadas deben adoptar lo que LEJEUNE denomina «comportamientos federalistas». Esto es, que todas las entidades participen en el funcionamiento de la Federación, y que esta última respete las actuaciones legítimas de los entes federados.

Para hacer efectivo un federalismo de carácter cooperativo se ha articulado en el Estado belga toda una gama de estructuras e instrumentos de colaboración entre el Estado, las Regiones y las Comunidades (33), entre los que destaca el Comité de concertación, previsto en el artículo 31 de la Ley ordinaria de 9 de agosto de 1980 de reformas institucionales. Este Comité está compuesto, dentro del respeto a la paridad lingüística entre francófonos y flamencos, por: i) el gobierno, representado por su Presidente y por uno de sus miembros; ii) el ejecutivo de la Comunidad francesa, representado por su Presidente; iii) el ejecutivo regional valón, representado por su Presidente, y iv) el ejecutivo de la Región de Bruselas-Capital, representado por su Presidente y por uno de sus miembros perteneciente al otro grupo lingüístico.

Este Comité es el encargado de prevenir y de regular los conflictos de interés que surjan entre el Estado, las Regiones y las Comunidades belgas. Estos conflictos pueden resultar tanto de la actividad de diversas autoridades legislativas (34) como de la actividad de las autoridades ejecutivas (35).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3, párrafos 3 y 4, de las leyes coordinadas sobre el Consejo de Estado (36), si un anteproyecto, una proposición de ley, un decreto o una ordenanza, así como una enmienda o un proyecto de enmienda, excediese, según la opinión de la sección de legislación del caso, la competencia del Estado, de la Comunidad o de la Región, este anteproyecto, esta proposición o esta enmienda serán enviados al Comité de concertación de legislación. Si éste descubre un vicio de competencia en el texto que le es sometido, deberá emitir un informe motivado, siguiendo la regla del consenso, sobre el exceso de competencia, en los cuarenta días siguientes. De esta forma, el Comité previene los posibles conflictos de competencias que pudiesen surgir.

En la actualidad, el Comité de concertación, además de ser un meca-

(32) Y. LEJEUNE, *La participación de las Regiones en Bélgica*, op. cit., pág. 46. Puede verse, en el mismo sentido, J. BRASSINNE, *La Belgique Federale*, op. cit., pág. 24.

(33) Una descripción breve y concisa sobre las técnicas de cooperación en el Derecho Público belga puede verse en V. ALVAREZ GARCÍA, *Comunidades culturales, Regiones y relaciones interadministrativas en la organización del Estado belga*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 70, 1991, págs. 215 y ss.

(34) Artículo 32, párrafo 1, de la Ley ordinaria de 9 de agosto de 1980.

(35) Artículo 32, párrafos 2, 3 y 4, de la Ley ordinaria de 9 de agosto de 1980.

(36) Leyes coordinadas sobre el Consejo de Estado («Moniteur belge» de 21 de marzo de 1973).

nismo para la solución de los conflictos de interés, está llamado a ser el lugar en el que el Estado, Regiones y Comunidades se concierten, al más alto nivel, para, a través de la regla del consenso, solucionar los problemas de coordinación general que plantean sus políticas respectivas (37).

El artículo 31 *bis* de la Ley ordinaria de 9 de agosto de 1980 dice que el Comité de concertación podrá, a fin de promover la concertación y la cooperación entre el Estado, las Comunidades y las Regiones, constituir comités especializados denominados «Conferencias Interministeriales» compuestas por miembros del Gobierno y de los Ejecutivos de las Comunidades y Regiones. Así, pues, las Conferencias Interministeriales son lugares de encuentro, de diálogo y de intercambio de información, que no tienen, sin embargo, poder de decisión (38). Aparecen como foros donde puede desarrollarse una cooperación institucionalizada contractual, por lo que los interlocutores aceptan trabajar en conjunto. Estas pueden igualmente ser el lugar en donde se esbochen los acuerdos de cooperación (39).

Según el artículo 92 *bis* de la Ley especial de 8 de agosto de 1980, «el Estado, las Comunidades y las Regiones podrán concluir acuerdos de cooperación aplicables a la creación y gestión conjunta de servicios e instituciones comunes, al ejercicio conjunto de competencias exclusivas o al desarrollo de iniciativas conjuntas». Los acuerdos de cooperación son la forma más común de colaboración entre el Estado y sus entidades constitutivas. Estos acuerdos serán negociados y concluidos por la autoridad competente, esto es, por los ministros federales y por los miembros de los gobiernos federados. Los acuerdos aplicables a materias reguladas por decreto, así como los acuerdos que puedan tener consecuencias gravosas para la Comunidad o la Región o vincular a los ciudadanos belgas individualmente, únicamente entrarán en vigor después de haber sido aprobados por decreto. Los acuerdos que se apliquen a materias reguladas por ley, así como los que puedan tener consecuencias gravosas para el Estado o vincular a los belgas individualmente, únicamente entrarán en vigor después de haber sido aprobados por ley (art. 92 *bis*, párrafo 2.º). Para DEPRÉ, estos acuerdos de cooperación aparecen como los instrumentos indispensables que permitirán evitar el desarrollo de políticas divergentes en un dominio que es, fundamentalmente, de interés general (40).

El legislador especial de 5 de mayo de 1993 no ha dudado en remitir la regulación de toda una serie de cuestiones que afectan a los diversos componentes del Estado a los acuerdos de cooperación. De ahí que LEURQUIN-DE VISCHER (41) afirme que el legislador especial de 1993 haya considera-

---

(37) Vid. Y. LEJEUNE, *La participación de las Regiones en Bélgica*, op. cit., pág. 45. Este autor afirma que «desgraciadamente, en su seno se produce algunas veces un diálogo de sordos, especialmente cuando sus miembros proceden de mayorías políticas diferentes».

(38) Vid. S. DEPRÉ, «La coopération dans la Belgique Federale», op. cit., pág. 98.

(39) *Ibidem*.

(40) *Ibidem*, pág. 101.

(41) F. LEURQUIN-DE VISCHER, «Les règles de droit», *La Belgique Federale*, op. cit., pág. 218.

do esta técnica «una especie de procedimiento milagroso que le dispensa del deber de regular él mismo una serie de dificultades relativas a las relaciones entre los componentes del Estado». Esta es la razón por la que el legislador no duda en multiplicar las hipótesis en las cuales los acuerdos de cooperación deben ser obligatoriamente concluidos, abriendo el camino a lo que algunos han llamado «federalismo convencional».

#### IV. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES Y REGIONES BELGAS EN LA ACCIÓN EXTERIOR

##### A) *Las relaciones internacionales con anterioridad a la reforma constitucional de 1993*

El antiguo artículo 68 de la Constitución belga atribuía al Rey la competencia para dirigir las fuerzas de tierra y mar, declarar la guerra, firmar los tratados de paz, de alianza y de comercio, dando conocimiento de ello a las Cámaras en la medida en que el interés y la seguridad del Estado lo permitiesen. Así, pues, al Rey le correspondía la competencia general y exclusiva para concluir los tratados de paz, de alianza y de comercio.

El primer cambio en lo que respecta a la conclusión de tratados internacionales tiene lugar en 1970. En esta fecha se crean, como habíamos visto, las Comunidades culturales con competencia en materia cultural y de empleo de las lenguas. Los Consejos de la Comunidad cultural francesa y de la Comunidad cultural flamenca deberán dar su consentimiento previo a la conclusión de dichos acuerdos.

En 1980 se ven ampliadas las competencias internacionales de Comunidades y Regiones. Por una parte, se amplían las competencias de las Comunidades a las materias personalizables, de forma que, a partir de este año, los Consejos de la Comunidad deberán prestar su consentimiento no solamente a los tratados concluidos en materias culturales, sino también a los que afecten a las materias personalizables objeto de su competencia. Y, por otra, los ejecutivos comunitarios y regionales participarán en las negociaciones de acuerdos internacionales relativos a una materia de competencia comunitaria o regional.

La reforma constitucional de 1988 supone un nuevo avance en las competencias internacionales de las Comunidades. Se les reconoce a éstas el derecho a concluir tratados en materias de su competencia.

La reforma constitucional de 1993 también ha afectado, como veremos, a la materia de relaciones internacionales, la cual ha estado sometida desde 1970 a un lento proceso de redistribución entre el Estado y las entidades federadas.

B) *La competencia internacional de las Comunidades y de las Regiones a partir de la reforma constitucional de 1993*

a) *La conclusión de tratados internacionales por las Comunidades y Regiones belgas en las materias de su competencia.*

Las Comunidades y las Regiones ven confirmado su poder de concluir tratados en la esfera de sus competencias. La Constitución dispone en su artículo 167 que «el Rey dirigirá las relaciones internacionales, sin perjuicio de la competencia de las comunidades y de las regiones para la cooperación internacional, incluyendo la conclusión de tratados, para las materias que sean de su respectiva competencia según la presente Constitución o en virtud de ella». Lo primero que se observa es que al Rey le corresponde la «dirección de las relaciones internacionales». Esto significa que es a la autoridad federal a la que le corresponde seguir determinando la política exterior del país. Así, pues, la Federación, además de concluir los tratados en las materias de su competencia, es la que establecerá las directrices generales de la política exterior en su conjunto, lo que hace que incida de algún modo en la política de las Regiones y de las Comunidades (42).

No obstante, la autoridad federal deberá llevar a cabo esta labor de dirección respetando las competencias en materia internacional reconocidas a las Comunidades. Por ello, se impone, como afirma LEJEUNE, una labor de coordinación entre todos los componentes del Estado, mediante los instrumentos de cooperación previstos en la Ley (43).

Por otra parte, se establece en este primer párrafo del artículo 167 del Texto Constitucional que las Comunidades y las Regiones son las competentes para la conclusión de tratados en las materias que pertenecen a su competencia (44). Esto significa que la potestad para concluir tratados corresponderá al Estado, a las Regiones y a las Comunidades según el esquema interno de reparto de poderes (45). El artículo 167 en su párrafo 3.º establece que los gobiernos de Comunidades y de Regiones podrán, cada uno en su ámbito de competencia, concertar tratados.

La necesidad de que el Consejo de la Comunidad o Región afectada apruebe los tratados concluidos sobre materias comprendidas en el ámbito de su competencia está prevista en el párrafo 1.º del artículo 16 de la Ley

---

(42) Y. LEJEUNE, «La acción exterior de las Regiones y las Comunidades y su participación en la celebración de tratados internacionales», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, bajo la dirección de M. PÉREZ GONZÁLEZ, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, vol. I, pág. 259.

(43) *Ibidem*.

(44) Habíamos visto que desde la modificación constitucional de 1988 las Comunidades podían concluir tratados. Pues bien, a partir de ahora también podrán hacerlo las Regiones. En cambio, no se le reconoce esa competencia a la Comisión comunitaria común ni a la Comisión comunitaria francesa de Bruselas-Capital.

(45) E. CEREXHE y B. BILOUIN («Bélgica», *Informe Comunidades Autónomas 1994*, vol. I, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1995, pág. 693) hacen referencia a los acuerdos celebrados por las entidades federadas a partir de la reforma constitucional de 1993.

especial de 8 de agosto de 1980. En el párrafo segundo de este precepto se dispone que serán los ejecutivos los que presenten a los Consejos competentes dichos tratados. Además, la propia Constitución establece que éstos no surtirán efecto si no reciben el asentimiento por parte de las asambleas de las entidades federadas competentes.

Con el fin de evitar conflictos entre la competencia de conclusión de tratados internacionales reconocida a las Comunidades belgas y a las Regiones y la competencia estatal de conducción de la política exterior, se ha establecido un procedimiento de concertación estructurado en cuatro fases:

1.<sup>a</sup> Los ejecutivos informarán previamente al Rey de su intención de establecer negociaciones encaminadas a la conclusión de un tratado, así como de cualquier acto jurídico que deseen realizar con vistas a la conclusión del mismo (párrafo 1.º del art. 81 de la Ley especial de 1980).

2.<sup>a</sup> En los treinta días siguientes a la recepción del acta de información, el Consejo de Ministros podrá hacer saber al ejecutivo afectado, así como al Presidente de la Conferencia Interministerial de Política Exterior (46), la existencia de objeciones al tratado objeto de consideración. Esta notificación dará lugar a la suspensión del procedimiento iniciado por el ejecutivo interesado (párrafo 2.º del art. 81 de la Ley especial de 1981).

3.<sup>a</sup> En los treinta días siguientes a la notificación, la Conferencia Interministerial de Política Exterior deberá adoptar una decisión consensuada.

La suspensión provisional finalizará en el momento en el que la Conferencia Interministerial compruebe la no existencia de objeción alguna a la prosecución del procedimiento de conclusión del tratado. En su defecto, finalizará treinta días después de la expiración del plazo previsto en el párrafo anterior (art. 81, párrafo 3.º, de la Ley especial de 1981).

4.<sup>a</sup> Si no se alcanzara un consenso, el Rey podrá, en los treinta días siguientes, confirmar la suspensión del procedimiento iniciado por el ejecutivo cuando: i) la otra parte contratante no haya sido reconocida por

---

(46) La Ley ordinaria de 5 de mayo de 1993 completa el artículo 31 *bis* de la Ley ordinaria de 9 de agosto de 1980. Un nuevo apartado establece que «el Comité de concertación constituirá, en cualquier caso, una Conferencia Interministerial de Política Exterior. Dentro de esta Conferencia Interministerial, el gobierno informará regularmente a los Ejecutivos sobre la política exterior, bien a iniciativa propia o a petición de un Ejecutivo».

Esta Conferencia no es una institución nueva, ya que la Conferencia Interministerial de Relaciones Exteriores funciona desde 1992. Lo que hace la Ley de 1993 es darle una consagración legislativa a la misma.

En el seno de esta Conferencia se debe operar la concertación entre los diferentes componentes del Estado y las autoridades federadas sobre la política exterior de Bélgica. Esta Conferencia se reúne bien a petición del gobierno federal, bien a petición de un gobierno comunitario o regional. En todo caso deberá reunirse cuando un gobierno regional o comunitario desee apelar ante una jurisdicción internacional. Su funcionamiento queda sometido a las disposiciones del protocolo de 31 de marzo de 1992 («Moniteur belge» de 23 de junio de 1992) y a la circular de 31 de marzo de 1992 sobre las conferencias interministeriales («Moniteur belge» de 23 de junio de 1992). Vid. M. THEWES, «La collaboration entre l'Etat, les Communautés et les Régions en matière européenne», *La Belgique Federale*, bajo la dirección de F. DELPERÉE, Bruxelles: Bruylant, 1994, págs. 462-463.

Bélgica; ii) Bélgica no mantenga relaciones diplomáticas con la otra parte contratante; iii) se derive 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, y iv) el tratado sea contrario a las obligaciones internacionales o supranacionales de Bélgica.

Este es, por tanto, el procedimiento previsto en la Ley para llevar a cabo la conclusión de tratados por las Comunidades o Regiones en materia de sus competencias. El proceso se divide, básicamente, en dos momentos: uno previo de información y una segunda fase de concertación entre el Estado y las entidades federadas.

La Ley especial de 1980 ha dispuesto en el párrafo 5.º de su artículo 81 que el procedimiento de suspensión previsto para la conclusión de un tratado internacional puede igualmente aplicarse a un tratado que ya ha sido concluido.

Sin embargo, los autores (47) entienden que esta posibilidad de suspensión de la ejecución de un tratado puede no ser jurídicamente admisible a la luz del Derecho internacional (art. 63 de la Convención de Viena) y del tratado mismo. Además, esta suspensión de ejecución de un tratado podría hacer surgir la responsabilidad internacional del Estado.

Por lo que se refiere a los tratados concluidos por el Estado en ámbitos materiales que ahora pertenecen a la competencia de las entidades federadas, el Rey tiene el poder de denunciar, de común acuerdo con los Gobiernos interesados de las Comunidades o Regiones, los tratados concluidos antes del 18 de mayo de 1993 que tengan por objeto materias que pertenezcan a las competencias de éstas (art. 167, párrafo 5.º, apartado 1.º, de la Constitución belga). En todo caso, deberá proceder a su denuncia si así se lo piden los Gobiernos interesados de Comunidad o de Región (art. 167, párrafo 5.º, apartado 2.º) (48).

#### b) *La conclusión de tratados mixtos.*

Un tratado mixto es aquel que afecta a la vez a materias de competencia exclusiva de la autoridad federal y a materias que pertenecen a la competencia exclusiva de las entidades federadas.

El artículo 167, párrafo 4.º, de la Constitución dispone que la ley especial establecerá las modalidades de conclusión de los tratados que no tengan exclusivamente por objeto materias de competencia de las Comunidades o de las Regiones según la Constitución o en virtud de ella.

---

(47) Vid. E. CEREXHE, *La Reforme de l'Etat et les compétences internationales*, «Revue Belge de Droit International», núm. 1, 1994, págs. 11-12, y Y. LEJEUNE, «La acción exterior de las Regiones y las Comunidades y su participación en la celebración de tratados internacionales», *op. cit.*, pág. 253.

(48) Esta disposición constitucional que establece la denuncia de los tratados por el Rey y la prevista en el artículo 81.5 (suspensión de la ejecución de los tratados) de la Ley especial de 8 de agosto de 1980 no se aplican a los tratados llamados mixtos.

La Ley especial de 8 de agosto de 1980, tal como ha sido modificada por la Ley especial de reformas constitucionales de 5 de mayo de 1993, tampoco regula la cuestión, sino que en su artículo 92 *bis*, 4 *ter*, prevé que la autoridad nacional, las Comunidades y las Regiones concluyan, en todo caso, un acuerdo de cooperación sobre las modalidades de conclusión de tratados que no afecten exclusivamente a materias competencia de las Comunidades y Regiones. Este acuerdo de cooperación fue concluido el 8 de marzo de 1994 (49). Exponemos a continuación las fases seguidas para la conclusión de estos tratados:

#### 1. Información.

A partir del momento en el que el gobierno federal prevea entablar negociaciones bilaterales o multilaterales, o participar en tales negociaciones, con vistas a la conclusión de un tratado mixto, informará inmediatamente a la Conferencia Interministerial de Política Exterior. En el supuesto de que una Región o una Comunidad estimara conveniente la apertura de negociaciones con vistas a la conclusión de un tratado mixto, deberá recurrir a la Conferencia Interministerial de Política Exterior con el fin de solicitar que el gobierno federal adopte una iniciativa en este sentido (art. 1 del Acuerdo).

Cuando una Región o una Comunidad no contemple su participación en las negociaciones que puedan llevar a la conclusión de un tratado mixto, comunicará su decisión a la Conferencia Interministerial en un plazo máximo de treinta días después de la fecha de información. Toda Región o Comunidad que no haya participado en las negociaciones que hayan llevado a la conclusión de un tratado mixto conservará el derecho a firmar el texto final del mismo, eso sí, sin poder añadir ninguna enmienda. Si dicha Región o Comunidad no firmara este texto, los negociadores belgas informarán a la parte extranjera de la reserva de esta Región o Comunidad (art. 2 del Acuerdo).

La Conferencia Interministerial será la que decida, en el plazo de sesenta días tras la obtención de la información a la que aludíamos unas líneas más arriba, el carácter mixto del tratado, así como la composición de la delegación y la posición a adoptar con vistas a las negociaciones (art. 4 del Acuerdo). Como habíamos señalado, el tratado mixto es aquel que resulta de la coexistencia en el texto del tratado de elementos que se refieren a la competencia exclusiva de las Comunidades y Regiones, por una parte, y, por otra, a elementos que se refieren bien a competencias exclusivas federales o bien a competencias concurrentes (50).

---

(49) Este acuerdo de cooperación ha sido completado por un segundo acuerdo de cooperación concluido entre el Estado, las Comunidades y las Regiones, y también la Comisión comunitaria común (región de Bruselas-Capital), porque el consentimiento de su asamblea reunida es necesario para las materias que afectan a su competencia.

(50) Vid. J.-V. LOUIS y A. ALEN, *La Constitution et la participation à la Communauté européenne*, «Revue Belge de Droit International», núm. 1, 1994, pág. 88.

## 2. Desarrollo de las negociaciones.

Los representantes de las distintas autoridades federadas negociarán en pie de igualdad. El Ministerio de Asuntos Exteriores es el que dirige las negociaciones. En el supuesto de que las negociaciones se celebren en un país extranjero, las autoridades interesadas podrán confiar la dirección de las negociaciones al embajador belga destinado en dicho país (art. 5).

El ministro de Asuntos Exteriores será el que firme y otorgue plenos poderes para la negociación de tratados multilaterales, con el acuerdo formal de los ministros de las Regiones y/o de las Comunidades competentes para las relaciones exteriores (art. 6).

La autenticación de los textos está asegurada por el representante de ministros de Asuntos Exteriores y por los representantes de las Comunidades y de las Regiones afectadas, tal y como ha sido decidido por la Conferencia Interministerial, que puede derogarlo por razones prácticas (art. 7).

## 3. La firma.

Estos tratados serán firmados por el ministro de Asuntos Exteriores o un representante que goce de plenos poderes, y por el ministro designado por el gobierno de la Región y/o Comunidad belga afectada, o un representante que goce de plenos poderes. Cuando la firma tenga lugar en el extranjero, el embajador podrá ser autorizado a tal fin por las distintas autoridades interesadas, salvo decisión diferente de la Conferencia Interministerial (art. 8).

## 4. El asentimiento.

Cuando el ministro de Asuntos Exteriores disponga del original del tratado mixto o de la copia certificada conforme destinada a Bélgica, comunicará el texto a las autoridades regionales y/o comunitarias belgas interesadas, con el fin de obtener el asentimiento de los diversos consejos, así como del Consejo de Estado (art. 9).

Las Comunidades y las Regiones informarán al ministro de Asuntos Exteriores del asentimiento dado por sus consejos. Y, a su vez, aquéllas serán informadas del asentimiento dado por el Parlamento Federal (art. 10).

Las distintas autoridades afectadas por un tratado mixto se esforzarán por obtener un rápido asentimiento de su parlamento o consejo. En el supuesto de que surgiesen dificultades en este sentido, informarán con la mayor rapidez a la Conferencia Interministerial, a fin de establecer las concertaciones eventualmente necesarias (art. 11).

El acuerdo no prevé qué sucede en el caso de que alguna asamblea legislativa se niegue a dar su asentimiento. Parece ser que en estos casos el Estado federal puede ratificar el tratado formulando las reservas expresadas en cuanto a la aplicación de las disposiciones controvertidas en el territorio de una Comunidad o de una Región determinada (51).

---

(51) *Ibidem*, pág. 89.

5. La ratificación-adhesión.

En cuanto todas las asambleas parlamentarias hayan dado su asentimiento, el ministro de Asuntos Exteriores dispondrá la adopción del documento de ratificación o adhesión de Bélgica y lo someterá a la firma del Rey. Igualmente, el Ministerio de Asuntos Exteriores ordenará establecer y transmitir a quien corresponda las notificaciones relativas al cumplimiento de las formalidades internas (art. 12 del acuerdo).

El ministro de Asuntos Exteriores informará a las autoridades regionales y/o comunitarias belgas interesadas de la fecha de ratificación o adhesión de Bélgica, de la fecha de entrada en vigor del Tratado y, si fuera necesario, comunicará la lista de Estados vinculados hasta esta fecha (art. 13 del acuerdo).

6. La publicación.

El tratado, así como la ley de ratificación, las referencias a los decretos y ordenanzas de ratificación y las informaciones relativas a la ratificación o adhesión y a la entrada en vigor, serán publicados en el Diario Oficial por el Ministerio de Asuntos Exteriores (art. 14). También se encargará el ministro de Asuntos Exteriores de su registro en la Organización de las Naciones Unidas (art. 15). El mismo ministro será el encargado de la conservación de los documentos originales (art. 16 del acuerdo).

7. La denuncia.

El Rey denunciará los tratados mixtos. Tanto la autoridad federal como cualquier otra autoridad regional o comunitaria podrán tomar la iniciativa en este sentido. La denuncia de los tratados mixtos se efectuará, con la aprobación de todas las autoridades afectadas, en el seno de la Conferencia Interministerial de Política Exterior (art. 17 del acuerdo).

A juicio de LOUIS y ALEN (52), la conclusión de estos tratados constituye un desafío importante tanto por lo que se refiere al fondo como desde un punto de vista técnico. Son dos razones las que expone el autor. Por un lado, porque la mayor parte de los tratados que se celebren en el marco de las Comunidades Europeas serán tratados mixtos y, por lo tanto, se verán afectadas varias autoridades. Y, por otro, es difícil encontrar un equilibrio entre el respeto a la autonomía de las diversas autoridades afectadas y la necesidad de unidad frente a los Estados extranjeros y, sobre todo, de las organizaciones internacionales.

A pesar de estas dificultades, entendemos que con esta regulación se ha tratado de evitar, en todo momento, que las relaciones internacionales de Bélgica afectasen a las competencias de las entidades federadas sin su consentimiento.

Este acuerdo a la hora de regular la conclusión de tratados mixtos ha querido respetar en la medida de lo posible la igualdad entre las diferentes

---

(52) J.-V. LOUIS y A. ALEN, *La Constitution et la participation à la Communauté Européenne*, op. cit., págs. 90-91.

entidades que componen el Estado y, al mismo tiempo, reconocer una cierta función de coordinación al Estado federal, probablemente con el único fin de asegurar una cierta unidad a nivel de las relaciones internacionales.

No obstante, a nivel de iniciativa, se observa una cierta desigualdad entre el Estado y las entidades federadas. En efecto, la iniciativa corresponde al gobierno federal, ya que si las Comunidades o Regiones desean concluir un tratado mixto deberán acudir a la Conferencia Interministerial de Política Exterior. Es importante destacar el papel clave que cumple dicha Conferencia, la cual funciona conforme a un procedimiento de consenso.

Sin embargo, como afirma CEREXHE (53), esta desigualdad inicial se ve paliada por el hecho de que la negativa por parte de las Comunidades y Regiones a participar en la negociación de un tratado mixto no afecta a su derecho a firmar dicho tratado.

No cabe duda de que en la ordenación de las relaciones internacionales en Bélgica se ha llevado a cabo una búsqueda constante de equilibrios en su regulación. En efecto, por una parte, se ha distribuido la competencia en materia de relaciones internacionales en atención al reparto interno de competencias y, por otra, se ha tratado de armonizar la competencia del Estado federal en materia de política exterior y su responsabilidad única en el plano internacional con las competencias externas de las entidades federadas.

#### V. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES Y REGIONES BELGAS EN LA ELABORACIÓN DE LAS DECISIONES COMUNITARIAS

Con la adhesión de Bélgica a la Comunidad Europea, se ha efectuado un traslado importante de competencias, tanto pertenecientes a la Federación como a los entes regionales, hacia las instituciones comunitarias. Esta pérdida de poder de las entidades constitutivas del Estado ha llevado al deseo y posterior reconocimiento de la participación de las Comunidades y Regiones belgas en la formación de aquellas decisiones o actos de la Unión que de algún modo afecten a las competencias de dichas entidades. Esta intervención regional se ha articulado tanto indirectamente, a través de su intervención en el proceso interno de adopción de la *posición común* que el representante belga defenderá en el Consejo de la Unión, como a través de su presencia directa ante las instituciones comunitarias.

Con esta participación regional en la formación de los actos normativos comunitarios se ha tratado de compensar la pérdida de competencias sufrida por dichos entes a raíz de la integración del Estado federal belga en la Comunidad, consiguiéndose, de este modo, mantener el equilibrio del reparto competencial establecido en la Constitución.

---

(53) E. CEREXHE, *La Réforme de l'Etat et les compétences internationales*, op. cit., págs. 14-15.

A) *La intervención de las entidades federadas en los trabajos de las Conferencias Intergubernamentales*

La posibilidad de participación de las entidades federadas en las Conferencias Intergubernamentales no está prevista ni en la Ley ni en el Texto Refundido de la Constitución de 1994. Sin embargo, con base en el artículo 92 bis, 4 bis, de la Ley especial de Reformas Institucionales del Estado, las Regiones y las Comunidades han previsto dicha posibilidad en el marco del acuerdo firmado entre dichas entidades sobre las modalidades de conclusión de tratados mixtos (54).

La Conferencia Interministerial es, como habíamos visto, la que decide el carácter mixto del tratado, así como la composición de la delegación belga y la posición a adoptar con vistas a las negociaciones.

Los representantes de las distintas autoridades afectadas negociarán en pie de igualdad. Las negociaciones se celebrarán bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Asuntos Exteriores.

A partir de este momento, las Comunidades y las Regiones belgas podrán participar en la revisión de los tratados constitutivos y en la conclusión de tratados en los campos de política exterior y seguridad común, justicia y asuntos interiores, regulados por el Tratado de la Unión Europea al margen de las instituciones comunitarias propiamente dichas.

B) *Participación de las Comunidades y Regiones en la fase interna de formación de las decisiones comunitarias*

a) *La participación a través de la vía gubernamental.*

El artículo 81.6 de la Ley especial de reformas instituciones de 8 de agosto de 1980 dispone que «los Ejecutivos están autorizados a comprometer al Estado en el Consejo de las Comunidades Europeas, cuando uno de sus miembros represente a Bélgica, de conformidad con el acuerdo de cooperación contemplado en el artículo 92 bis, párrafo 4 bis». Con base en esta disposición legal, el Estado, las Comunidades y las Regiones belgas firmaron, el 8 de marzo de 1994, un acuerdo de cooperación sobre la re-

---

(54) No obstante, a pesar de la falta de previsión legal y constitucional de participación de las entidades federadas en los trabajos de las Conferencias Intergubernamentales, las Comunidades y las Regiones belgas han sido incluidas dentro de la delegación belga en las dos Conferencias Intergubernamentales sobre la Unión Política y sobre la Unión Económica y Monetaria previas a la conclusión del Tratado de Maastricht. Para ello se basaron en el antiguo artículo 81 de la Ley especial de reformas institucionales, que permitía la asociación de los ejecutivos de Regiones y Comunidades a las negociaciones de los tratados internacionales referidos a materias correspondientes a la competencia de su colectividad respectiva (vid. J. L. VAN BOXSTAEL, «La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, M. PÉREZ GONZÁLEZ, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, vol. I, págs. 556).

presentación del Reino de Bélgica en el Consejo de Ministros de la Unión Europea (55) (56). Este Acuerdo articula un régimen de coordinación que se debe llevar a cabo antes de cada sesión del Consejo de Ministros de la Unión Europea, cualquiera que sea el campo afectado por la decisión a adoptar en el seno de dicha institución.

La coordinación, con el fin de determinar la posición belga en el seno del Consejo de la Unión Europea, corresponderá a la «Dirección de Administración de Asuntos Europeos» del Ministerio de Asuntos Exteriores, la cual ejercerá la presidencia y las funciones de secretaría de las reuniones (art. 2.1 del Acuerdo) (57). El trabajo de esta Dirección consiste en la preparación de las negociaciones comunitarias y en el intercambio de informaciones para el seguimiento de las actividades comunitarias.

Esta coordinación se realizará con anterioridad a cada sesión del Consejo de manera sistemática y horizontal (58), cualquiera que sea el ámbito competencial considerado. Con este fin se invitará a todas las reuniones de coordinación a los representantes del primer ministro, de los viceprimer

---

(55) «Moniteur belge» núm. 224, de 17 de noviembre de 1994. De la misma fecha y publicado el mismo día es el Acuerdo de cooperación concluido entre el Estado federal, las Comunidades, las Regiones y el Colegio Conjunto de la Comisión Comunitaria Común, relativo a la representación del Reino de Bélgica en el Consejo de Ministros de la Unión Europea.

(56) Con base en el citado antiguo artículo 81 de la Ley especial de Reformas institucionales, las Comunidades y las Regiones debían participar en la preparación de la posición nacional de Bélgica cuando se tratase de materias que afectasen a sus respectivas competencias. La Ley especial de 8 de agosto de 1988 estableció en su artículo 6, párrafo 3, que la autoridad nacional debía organizar una concertación estructurada con los Ejecutivos interesados en la preparación de las negociaciones así como en el seguimiento de los trabajos de las instituciones europeas relativos a las materias que sean de competencia regional y a la política agraria (vid. Y. LEJEUNE, «Le cas de la Belgique», *Procédures administratives nationales de préparation et de mise en œuvre des décisions communautaires*, bajo la dirección de S. A. PAPPAS, Maastricht: Institut Européen d'Administration Publique, 1994, págs. 89 y ss.). Así, pues, con anterioridad a la reforma constitucional de 1993, la participación se llevaba a cabo a través de procedimientos informales en el seno de mecanismos generales de cooperación intergubernamental entre el ejecutivo central y los gobiernos de las entidades federadas y a través de los instrumentos de coordinación del Gobierno central para los asuntos comunitarios.

(57) Estas reuniones de coordinación están reconocidas desde hace tiempo en la práctica administrativa, toman el nombre de coordinación europa y se sitúan bajo la responsabilidad del servicio P11. Lo único que hace el Acuerdo de 8 de marzo de 1994 es confirmar y ampliar su función (vid. J. L. VAN BOXSTAEEL, «La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea», *op. cit.*, pág. 294).

(58) Esta coordinación cubre todos los sectores de actividad y funciona tanto a nivel ministerial como a nivel administrativo. En el nivel ministerial funcionan las Conferencias Interministeriales especializadas establecidas por el Comité de Concertación, y en el nivel administrativo, la Comisión Económica Interministerial funciona dentro del gobierno federal como órgano de coordinación, encargado de los informes técnicos, a cuyas reuniones siempre están invitadas las Regiones o las Comunidades interesadas. Bajo la presidencia del secretario general del Ministerio de Asuntos Económicos reúne la Conferencia Económica Interministerial a altos funcionarios de los diversos departamentos con competencia económica. Además hay órganos sectoriales de coordinación sectorial, como los grupos interdepartamentales y los organismos administrativos de concertación que reúnen a intervalos regulares a representantes de los departamentos federales, regionales y comunitarios (*ibidem*, págs. 299-300).

ministros, del ministro de Asuntos Europeos, de los presidentes de los gobiernos de las Comunidades y Regiones belgas competentes en el ámbito de las relaciones internacionales y de la Representación Permanente ante las Comunidades Europeas, así como de los agregados de las Comunidades y Regiones (art. 2 del Acuerdo).

En caso de que persista un desacuerdo dentro de la coordinación organizada por la Dirección de Administración de Asuntos Europeos, esta última recurrirá en un plazo máximo de tres días a la Secretaría de la Conferencia Interministerial de Política Exterior, en cuyo caso ésta se reunirá con carácter de urgencia a iniciativa de su Presidente (art. 4 del Acuerdo).

El responsable belga en el Consejo de Ministros solamente adoptará una posición en aquellas materias que sean objeto de coordinación previa (art. 2.5 del Acuerdo).

En caso de que no exista consenso, y con el fin de evitar las consecuencias negativas que para el país conlleva la abstención, se acude al Comité de concertación, aun a pesar de no estar previsto en el acuerdo (59).

Desde el momento en que la posición belga sea definida dentro de la coordinación organizada por la Dirección de Administración de Asuntos Europeos o, eventualmente, en la Conferencia Interministerial de Política Exterior, el ministro de Asuntos Exteriores enviará las instrucciones oportunas a la Representación Permanente ante las Comunidades, con copia al ministro federal, comunitario o regional interesado (art. 5 del Acuerdo de cooperación).

Cuando en sesión del Consejo o del Comité de Representantes Permanentes (COREPER) la posición belga debe ser adoptada urgentemente, al objeto de participar válidamente en el proceso decisorio a dicho nivel, el responsable belga emprenderá las iniciativas necesarias a tal fin. Si por falta de tiempo, o en el supuesto de que el desacuerdo persistiera, el responsable belga tuviera que pronunciarse sin haber tenido tiempo de llevar a cabo los contactos oportunos, podrá adherirse excepcionalmente *ad referendum* (60) a la posición que resulte más susceptible de representar el interés general. La posición definitiva de Bélgica será notificada a la Presidencia en un plazo máximo de tres días, una vez resuelta la cuestión a nivel interno (art. 6 del Acuerdo).

Desde nuestro punto de vista, el legislador belga confía enormemente en la buena voluntad de los integrantes del Consejo de la Unión para que éstos retrasen la adopción de una decisión a la espera de que las Comunidades y Regiones belgas se pongan de acuerdo. Desde luego, lo establecido en este precepto en nada vincula a las instituciones comunitarias, por lo

(59) Vid. J. L. VAN BOXSTAEL, «La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea», *op. cit.*, pág. 295.

(60) J.-V. LOUIS y A. ALEN (*La Constitution et la participation à la Communauté Européenne*, *op. cit.*, pág. 95) afirman que es necesario que las directrices que se den a la delegación belga revistan un carácter amplio, con el fin de evitar la adopción de decisiones *ad referendum* poco compatibles con el papel del Consejo de la Unión Europea.

que, a nuestro juicio, no tiene demasiado sentido esta previsión establecida en el Acuerdo (61).

El acuerdo de cooperación también prevé la posibilidad de organizarse *ad hoc* cuando se trate de materias técnicas. Se trata de coordinaciones especiales desarrolladas en el seno de las 16 Conferencias Interministeriales especiales establecidas por el Comité de concertación. Este tipo de coordinación se realizará sin perjuicio de la coordinación en la Dirección de Administración de Asuntos Europeos.

El Estado y las entidades federadas al concluir este acuerdo se han preocupado fundamentalmente por llegar a una posición común cualquiera que fuese el ámbito competencial afectado por la decisión a adoptar en el seno del Consejo de la Unión. Se quiere por todos los medios evitar la abstención y, por lo tanto, las consecuencias negativas que la falta de voto conlleva para el país que no se pronuncia en el seno del Consejo (62).

Sin embargo, el régimen expuesto, esto es, la coordinación entre el gobierno estatal y los ejecutivos de las entidades federadas, no se aplica en el ámbito de la política agrícola. En este sector, el Estado, las Comunidades y las Regiones llegan a la posición común a través de la concertación de los distintos intereses.

En efecto, el artículo 6, párrafo 2 *bis*, de la Ley especial de Reformas Institucionales de 8 de agosto de 1980 establece que «la autoridad federal acordará con los gobiernos regionales afectados la preparación de las negociaciones y decisiones relativas a la política agrícola, así como el seguimiento de las actividades de las instituciones europeas. A nivel europeo, los representantes de las Regiones asistirán, junto a los representantes federales, a las sesiones de los comités técnicos». Este precepto supone una excepción a la aplicación generalizada del Acuerdo de 8 de agosto de 1994. Este se aplicará a todos los sectores de actividad, con excepción de la política agrícola.

Con la concertación, las entidades federadas obtienen una menor protección de sus intereses que la conseguida a través del procedimiento de

---

(61) Véase en este sentido la opinión de J. L. BOXSTAELE («La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea», *op. cit.*, pág. 297) sobre el hecho de que este último apartado del artículo 6 genera cierta perplejidad por dos razones: i) si el representante belga toma partido en el seno del Consejo, resulta difícil pensar que luego puede cuestionar la decisión del Consejo, y ii) en el supuesto de que no ejerciese el voto porque no hay acuerdo entre las colectividades belgas interesadas, se confía en la buena voluntad de los restantes miembros del Consejo, de los cuales se espera que retrasen tres días la adopción de la decisión, a la espera de que las entidades que conforman el Estado belga lleguen a un acuerdo.

(62) Como afirma L. HARDY DE BEAULIEU (*Federalisme et relations internationales en Belgique. La Reforma de 1993-1994*, «*Revue Internationale de Droit Comparé*», núm. 3, 1994, págs. 831-832), la abstención es política y técnicamente deplorable. Políticamente compromete gravemente la credibilidad del Estado y del conjunto de sus entidades e impone a los ciudadanos de todas las partes de Bélgica aceptar el voto de los otros miembros sin que sus propios responsables políticos hayan podido estar en condiciones de defender los intereses del Estado belga. Técnicamente la solución de la abstención es también insatisfactoria, ya que la abstención es raramente neutral, porque cuando es necesaria la unanimidad para adoptar una decisión las abstenciones equivalen a un voto positivo, y cuando se requiere mayoría cualificada la abstención constituye un voto negativo.

coordinación. Mientras que éste se basa en el acuerdo unánime de todas las autoridades interesadas, la concertación simplemente obliga a la autoridad investida del poder de decisión a tener en cuenta la opinión de otra autoridad, sin que la autoridad competente para actuar pierda su poder de decidir (63).

b) *La participación a través de la vía parlamentaria.*

El constituyente de 1993 hubiera podido prever una reordenación del bicameralismo, en el sentido de establecer una segunda Cámara que fuera expresión de la voluntad equilibrada de las entidades federadas. Sin embargo, nada de esto ha sucedido (64).

En efecto, el Senado belga no es una Cámara de representación territorial al modo del *Bundesrat* alemán. Las entidades federadas no participan en la vida política de la Federación ni, por supuesto, en su política comunitaria a través de esta Cámara.

La reforma del Senado belga aprobada en 1993 ha diseñado un Senado con una composición que dista mucho de ser una Cámara de representación territorial, y ello porque, tal y como ha sido configurada, probablemente alcance una composición muy similar a la Cámara de Representantes. A este hecho debemos añadirle, como expone ALBERTÍ (65), que la Constitución belga en su artículo 32 dispone que «los miembros de ambas Cámaras representan a la nación y no únicamente a aquellos que los han elegido». Esto ha llevado a afirmar que «el Senado no es una cámara de representación de las entidades autónomas, sino a lo sumo “el lugar privilegiado en donde éstas se expresan”. Se trata en realidad de una construcción híbrida en cuanto a su composición que resulta de la “mezcla de diversas concepciones”, en palabras del propio primer ministro belga» (66).

No obstante, hemos de señalar que la intervención de las Cámaras y de los Consejos en los asuntos comunitarios es cada vez mayor, tanto en la formación del Derecho primario como en el Derecho derivado.

Por lo que se refiere al Derecho primario, tanto el Texto Constitucional (67) como la Ley especial de 8 de agosto de 1980 (68) prevén que, desde la apertura de las negociaciones con el fin de revisar los tratados de las Comunidades Europeas o los tratados y actas que hayan modificado o

(63) Vid. J. L. VAN BOXSTAELE, «La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea», *op. cit.*, pág. 302.

(64) Véase un estudio crítico sobre la reforma del Senado en J. SOHIER, «La Réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme», *Les réformes institutionnelles de 1993 vers un fédéralisme achevé?*, Bruxelles: Bruylant, 1994, págs. 383-411.

(65) E. ALBERTÍ, «Informe de trabajo», *Ante el futuro del Senado*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics, 1996, pág. 165.

(66) Véase a E. ALBERTÍ («Informe de trabajo», *op. cit.*, pág. 165), quien cita expresiones literales de COLLA/SCHOLSEM, 1994.

(67) Artículo 168 del Texto Refundido de la Constitución belga de 17 de febrero de 1994.

(68) Artículo 16, párrafo 2.

completado aquéllos, el gobierno federal informará debidamente a las Cámaras y a los Consejos, los cuales deberán además tener conocimiento del proyecto de tratado antes de su firma.

La obligación de información por parte del gobierno persiste mientras se lleven a cabo las negociaciones, y debe ser lo más completa posible. Las posiciones a adoptar por Bélgica deben ser objeto de debate previo en el seno de las asambleas legislativas (69). La participación de las asambleas legislativas en la formación del derecho derivado está expresamente prevista en el artículo 92 *quarter* de la Ley especial de 8 de agosto de reformas institucionales. Este artículo dispone que:

«Después de su transmisión al Consejo de las Comunidades Europeas, las propuestas de reglamentos y directivas y, si fuera necesario, de los demás actos de carácter normativo de la Comisión de las Comunidades Europeas, serán transmitidas a las Cámaras y a los Consejos en aquello que respectivamente les afecte.

Las Cámaras podrán presentar su dictamen sobre dichas proposiciones al Rey, de conformidad con las reglas explicitadas por la Comisión de Concertación Parlamentaria contemplada en el artículo 41, párrafo 5, de la Constitución.

Los Consejos podrán remitir a su Gobierno un dictamen sobre estas propuestas» (70).

La obligación de información establecida por estas disposiciones favorece, desde un punto de vista interno, el control político de los ministros que actúan en la Comunidad Europea. Por otra parte, en el ámbito europeo, estas nuevas disposiciones mejoran el diálogo entre el Consejo de la Comunidad y el Parlamento nacional, ante el cual algunos de sus miembros son responsables (71).

Al término de la revisión de la Constitución en 1994, la Cámara de Representantes y el Senado se han puesto de acuerdo para la creación de un *Comité de opinión federal* encargado de las cuestiones europeas. Entre las cuestiones de este Comité de opinión figura, en ejecución del artículo 92 *quarter* de la Ley especial de 8 de agosto de 1980, la de emitir las opiniones

---

(69) Vid. J.-V. LOUIS y A. ALEN, *La Constitution et la participation à la Communauté Européenne*, op. cit., pág. 84.

(70) Tras la promulgación de la Constitución refundida de 17 de febrero de 1994, será su artículo 82 el que regule la Comisión de Concertación Parlamentaria. Este es un Comité compuesto en régimen de paridad por delegados de la Cámara de Representantes y del Senado para mediar en los conflictos de competencias que pudieran surgir entre ambas Cámaras.

(71) En este sentido, véase D. NAGANT DE DEUXCHAISNES, «Le renforcement du caractère démocratique de la Communauté Européenne», *La Belgique Federale*, bajo la dirección de F. DELPERÉE, Bruselas: Bruylant, 1994, págs. 457-458. Este autor, tras hacer estas afirmaciones, se pregunta si es exagerado creer que estas disposiciones contribuyeron a reforzar el carácter democrático de la Comunidad.

sobre las proposiciones de los actos jurídicos normativos de la Comisión de la Unión Europea.

Parece que el objetivo del Parlamento belga no es el de someter al gobierno belga a un mandato imperativo. Se respeta la prerrogativa de iniciativa en las negociaciones que pertenece al ejecutivo.

El Comité de opinión federal está compuesto de treinta miembros: diez diputados, diez senadores y diez miembros belgas del Parlamento Europeo. Los diputados y los senadores son designados proporcionalmente a la representación de los grupos políticos en cada Cámara. Los miembros belgas del Parlamento Europeo son designados proporcionalmente a la representación de los grupos políticos de la Cámara a los cuales ellos pertenecerían. La presidencia le corresponderá a un miembro de la Cámara de Representantes o a un miembro del Senado.

Las competencias de este Comité son:

- coordinar y estimular el control parlamentario del proceso decisio-  
nal europeo;
- dar su opinión sobre las cuestiones europeas, sea a petición del pre-  
sidente o de una comisión permanente de la Cámara de Represent-  
tantes permanentes o del Senado, o bien sea por propia iniciativa;
- pedir al gobierno, antes y después de cada Consejo europeo, los  
puntos que figuran en el orden del día y las conclusiones;
- conforme al artículo 168 (72) de la Constitución, estar informado y  
emitir las opiniones sobre toda revisión de los Tratados instituidos  
por las Comunidades;
- emitir la opinión sobre las proposiciones de actos jurídicos norma-  
tivos de la Comisión de la Unión Europea, en ejecución del artículo  
92 *quarter* de la Ley especial de 8 de agosto de 1980 sobre la refor-  
ma de las instituciones;
- dedicar anualmente un estudio o informe concerniente a la ejecu-  
ción de los tratados relativos a la Unión Europea y que tome en  
cuenta igualmente los progresos sobre el plan de la transposición  
de Derecho europeo en Derecho interno;
- participar en las dos conferencias anuales de comisiones especiali-  
zadas en los negocios europeos de los Parlamentos de la Unión Eu-  
ropea, y favorecer de una manera general la cooperación parlamen-  
taria en materia europea.
- pronunciarse sobre la procedencia de las cuestiones escritas que los  
europarlamentarios belgas pueden plantear al gobierno por la vía  
del Comité de opinión conforme al procedimiento apropiado.

---

(72) El artículo 168 de la Constitución belga dispone que:

«Desde la apertura de las negociaciones con el fin de revisar los tratados de las Comunidades Europeas o los tratados y actas que hayan modificado o completado aquéllos, se informará debidamente a las Cámaras, las cuales deberán además tener conocimiento del proyecto de tratado antes de su firma.»

Estos trabajos del Comité de opinión se pueden concluir por las proposiciones de resolución, de recomendaciones o de otros textos finales que son sometidos, según los casos, directamente a la sesión plenaria de la Cámara y/o del Senado o a la Comisión permanente a la que se ha formulado la demanda.

Con esta previsión de intervención de las Cámaras y de los Consejos se trata, en gran medida, de paliar el déficit democrático del que adolece el procedimiento interno de adopción de decisiones comunitarias.

## VI. LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LAS COMUNIDADES Y LAS REGIONES BELGAS EN LAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS COMUNITARIOS

Como es sabido, los tratados comunitarios no hacen referencia alguna, a la hora de establecer la composición de las instituciones comunitarias, a la participación regional en las mismas.

El Derecho comunitario deja plena libertad a los Estados miembros para escoger a su representante en el seno de aquéllas, lo que implica que habrá que buscar en el Derecho constitucional interno y no, por tanto, en el ordenamiento comunitario las bases para la participación regional y comunitaria directamente ante las instituciones de la Unión.

No obstante, no ha sido en absoluto irrelevante el avance que ha supuesto el Tratado de la Unión Europea desde el punto de vista del reconocimiento de la realidad regional existente en el seno de la Comunidad. Esto ha quedado patente en el texto de dicho Tratado, en donde se prevé: i) la posibilidad de que los ministros regionales de los Estados miembros puedan representar al Estado miembro al que pertenecen en el seno del Consejo de la Unión (art. 146); ii) la creación de un órgano de representación de los intereses regionales, el Comité de las Regiones (art. 189), y iii) el establecimiento del principio de subsidiariedad en virtud del cual las instituciones de la Unión actuarán sólo cuando los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de forma suficiente por los otros niveles de poder existentes en su seno, en cumplimiento del mandato establecido en el artículo A del Tratado, conforme al cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos.

### A) *La participación de las Comunidades y Regiones en el Consejo de la Unión Europea*

Desde el momento en el que se reconocieron competencias exclusivas a las Comunidades y a las Regiones, la representación de Bélgica en el Consejo de las Comunidades Europeas para la adopción de actos normativos que afectasen a estas materias había dado lugar a soluciones de compromiso. Se trató de conciliar la expresión necesaria de una posición única y

el deseo de cada uno de los niveles de autoridad de participar en la decisión en los dominios de sus competencias respectivas (73).

Desde 1982, un miembro de cada ejecutivo comunitario participaba en las reuniones informales de los ministros de Cultura, de Educación y de Turismo de los Estados miembros de la Comunidad. Durante cada una de estas reuniones, uno o varios funcionarios en representación del gobierno nacional también formaban parte de la delegación belga. En cambio, en las reuniones formales, Bélgica era representada a la vez por un miembro del gobierno belga y por los ministros de Cultura o de Educación de los ejecutivos de las Comunidades belgas. Estos concebían una propuesta con el objeto de participar en el Consejo según un turno, para evitar tener que asistir juntos y asegurar la unicidad del punto de vista expresado por Bélgica (74).

Tras el Tratado de la Unión Europea las entidades federadas tienen la posibilidad, como habíamos señalado, de representar al Estado en el seno del Consejo (75). Esta posibilidad, abierta por el Tratado de Maastricht, ha sido aprovechada por el legislador especial, quien, en virtud de la reforma de 5 de mayo de 1993, ha incluido en la Ley Especial de Reformas Institucionales de 8 de agosto de 1980 un párrafo 6 en su artículo 81 en el que se establece que «los ejecutivos están autorizados a comprometer al Estado en el Consejo de las Comunidades Europeas, cuando uno de sus miembros represente a Bélgica, de conformidad con el acuerdo de cooperación contemplado en el artículo 92 *bis*, párrafo 4 *bis*».

Con base en el último precepto citado, el 8 de marzo de 1994, el Estado y las entidades federadas han concluido el acuerdo de cooperación sobre la representación del Reino de Bélgica en el Consejo de Ministros de la Unión Europea al que ya nos hemos referido (76). El contenido del Acuerdo, en lo que se refiere a la representación del Reino de Bélgica en el seno del Consejo, es el que, de la forma más escueta posible, describimos a continuación.

La representación de Bélgica será ejercida por un único ministro para la duración del Consejo, quien será al mismo tiempo el portavoz de la delegación autorizada para comprometer a Bélgica con su voto (art. 10.1). Este ministro que participa en la sesión del Consejo podrá ser asistido por un asesor (art. 10.2).

---

(73) Vid. J.-V. LOUIS y A. ALEN, *La Constitution et la participation à la Communauté Européenne*, op. cit., pág. 93.

(74) Vid. Y. LEJEUNE, «Le cas de la Belgique», op. cit., págs. 76-77.

(75) Artículo 146 del Tratado de la CEE.

(76) No obstante, no ha hecho falta esperar a la conclusión del acuerdo de cooperación para que los Gobiernos de las Regiones y Comunidades pudiesen representar a Bélgica en el Consejo. Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, un protocolo adoptado en el seno de la Conferencia Interministerial de Política Exterior ha distribuido el derecho de participación del Estado entre las autoridades federales, regionales y comunitarias para el período restante de la presidencia belga, que finalizaba el 31 de diciembre de 1993 (vid. J. L. VAN BOXSTAELE, «La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea», op. cit., págs. 281-282).

Este asesor tendrá las funciones de: i) asistir al ministro participante en las materias que dependan de su competencia; ii) tomar la palabra de acuerdo con el ministro participante cuando se aborden estas materias, y iii) si la evolución de las negociaciones hace necesaria la actualización de la posición belga, el asesor habrá de tomar contacto con sus homónimos afectados de su misma capacidad y aportar, de esta forma, su concurso a la adopción de una posición belga en el Consejo (Anexo 1, punto 3, del Acuerdo).

La razón de que el representante del Estado belga en el Consejo vaya acompañado de un ministro asesor responde al hecho de que la distribución de las competencias materiales entre la Unión y sus Estados miembros no se corresponde de forma exacta con las líneas de distribución material de las competencias internas entre las autoridades federal, de las Regiones y Comunidades belgas. En consecuencia, es conveniente que «cada vez que el Consejo esté llamado a deliberar acerca de materias que no sean de la competencia exclusiva de una u otra de las colectividades federal o federadas, el ministro que ocupa el escaño belga, perteneciente a la colectividad “principalmente” afectada, esté acompañado por un ministro perteneciente a una de las demás colectividades que comparten “accesoriamente” esa competencia» (77).

La Conferencia Interministerial de Política Exterior es la que se ocupa de distribuir entre el Estado, las Comunidades y las Regiones la representación de Bélgica en el Consejo en función de la configuración de este último (78) (art. 7 del Acuerdo).

Se distinguen, en función de las materias comunitarias y de su reparto competencial entre el Estado y las entidades federadas, cuatro categorías distintas de representación en el seno del Consejo: i) representación federal exclusiva (79); ii) representación federal con asesor de las entidades federadas (80); iii) habilitación de las entidades federadas con asesor federal (81), y iv) habilitación exclusiva de las entidades federadas (82).

La designación del Ministro encargado de representar a Bélgica se materializará, antes de cada Consejo, en el seno de la coordinación organizada por la Dirección de Administración de Asuntos Europeos o, eventualmente, en la Conferencia Interministerial de Política Exterior, y será notificada por el ministro de Asuntos Exteriores, vía Representación Permanente, a la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea (art. 9 del Acuerdo).

La lista de ministros de cada una de las entidades del Reino que pue-

---

(77) J. L. VAN BOXSTAEL, «La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea», *op. cit.*, pág. 282.

(78) Esta decisión figura en el Anexo del Acuerdo y podrá ser objeto de adaptaciones o revisiones posteriores.

(79) En esta categoría se engloban: Asuntos generales, ECOFIN, Presupuestos, Justicia, Telecomunicaciones, Consumidores, Desarrollo, Protección civil y Pesca.

(80) Aquí están englobados los Consejos de Industria e Investigación.

(81) Aquí se encuadran los Consejos de Agricultura, Mercado interior, Salud, Energía, Medio Ambiente, Transportes y Asuntos Sociales.

(82) Aquí se encuentran los Consejos de Cultura, Educación, Turismo, Juventud, Vivienda y Ordenación del Territorio.

den ser llamadas a ocupar el lugar de Bélgica en el Consejo de la Unión Europea será confeccionada por la Conferencia Interministerial de Política Exterior. Esta lista será redactada cada vez que la composición de los diversos gobiernos existentes en el Reino se modifique o renueve, y será notificada a la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea por parte del ministro de Asuntos Exteriores (art. 8 del Acuerdo).

Cuando corresponda a las Comunidades y/o a las Regiones ocupar el lugar de Bélgica en el Consejo de la Unión Europea, se establecerá un sistema de rotación de la representación tomando en consideración el ritmo de trabajo de la Unión Europea. El sistema de rotación convenido entre las Comunidades y/o las Regiones será sometido a la Conferencia Interministerial de Política Exterior para su aprobación (art. 7, párrafo 2, del Acuerdo) (83).

El Anexo III del Acuerdo establece las reglas referentes a la Representación en los Consejos informales. Se parte del hecho de que los Consejos informales no tienen base legal en el Derecho comunitario y que no existen como tales en términos jurídicos. Se trata esencialmente de reuniones de ministros de carácter informal para intercambios de puntos de vista sobre temas de distinta naturaleza que podrían, o no, ser objeto de decisiones comunitarias en un marco formal.

Desde que existen estos Consejos la posición belga no ha sido preparada en una reunión de coordinación del Ministerio de Asuntos Exteriores. Estas reuniones adquieren en ocasiones el carácter de seminarios o coloquios. En principio podrían organizarse reuniones informales en todos los sectores en los que exista una configuración formal del Consejo.

El ministro participante será el único que asista a las reuniones ministeriales informales, a no ser que la presidencia que cursa la invitación admita la participación de varios ministros por Estado miembro.

Para las reuniones informales en las que las Comunidades o Regiones estén habilitadas para representar al Estado en la configuración formal del Consejo, la rotación a este nivel seguirá el esquema de los Consejos formales. Teniendo en cuenta que frecuentemente se preparan sesiones formales durante las reuniones informales y que la continuidad es necesaria para defender la posición de Bélgica, es lógico que el mismo ministro participe en las reuniones formales e informales del Consejo relativas a un ámbito establecido durante una misma Presidencia.

Por lo que se refiere a las sesiones informales en las que no existe una

---

(83) El sistema de rotación se fundamenta en unos principios que figuran en el Anexo II del Acuerdo, estos principios son: (i) el sistema de rotación se organizará semestralmente; ii) se organizará la rotación con el fin de asegurar un equilibrio entre los representantes de las Comunidades y Regiones en función de que participen como ministros-asesores o como ministros-habilitados; iii) para determinados consejos se convocarán diversas reuniones del Consejo semestralmente; la autoridad indicada por rotación seguirá estando habilitada para las distintas reuniones del Consejo durante ese semestre, y iv) respecto a los demás Consejos, las reuniones se organizarán únicamente de manera esporádica.

La autoridad designada por rotación será automáticamente habilitada para la sesión siguiente en caso de que no se organice ninguna reunión durante el semestre.

El seguimiento del sistema de rotación quedará garantizado por la Dirección de Administración de Asuntos Europeos en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

configuración formal del Consejo (política comercial, política regional...), la rotación deberá realizarse con carácter *ad hoc* para cada período de ejercicio de la Presidencia, teniendo en cuenta que la selección de las reuniones informales se establece por y para cada Presidencia.

B) *La participación de las Comunidades y Regiones belgas en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER)*

Al carecer el Consejo de carácter permanente y al tener que asociar a los gobiernos de los Estados miembros de una forma continua a los trabajos de la Comunidad, el Tratado prevé en su artículo 151 la existencia de un Comité de Representantes Permanentes (COREPER) de los Estados miembros, encargado de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que éste le encomiende.

Por lo tanto, el COREPER actúa como aparato de conexión entre los intereses estatales y los intereses comunitarios. Las dos principales responsabilidades de los miembros que lo integran son defender los intereses de los países a los que representan y defender los intereses de la Unión en tanto que miembros comunitarios. De este modo, en el seno del COREPER tiene lugar el tratamiento y discusión de los asuntos comunitarios por parte de los representantes de los países miembros. Estos combinan las dos responsabilidades asumidas en diferentes etapas.

Bélgica, como cada Estado miembro, dispone en Bruselas de una representación ante las Comunidades. Esta representación es el canal normal para todas las comunicaciones entre las instituciones europeas y las administraciones belgas. Está presente en los Comités de gestión y en los grupos de trabajo que preparan las decisiones del Consejo, toma parte en las negociaciones y expresa el punto de vista de Bélgica.

La Ley especial de reformas institucionales de 8 de agosto de 1980 permite la presencia de las Comunidades y las Regiones en el seno del Comité de Representantes Permanentes (84). No obstante, la presencia de las entidades federadas en el COREPER es anterior a la reforma de 1993, que es la que introduce dicha posibilidad de forma expresa en la Ley especial de 1980.

En efecto, la Región valona, la Comunidad francesa y la Región de Bruselas-Capital han comisionado cada una de ellas a un representante ante el COREPER, con el título de «agregado» (*attaché*). La Comunidad flamenca, según nos informa VAN BOXSTAEI (85), se prepara para hacer lo mismo.

El estatuto de estas personas se rige por arreglos políticos concertados entre el ministro belga de Asuntos Exteriores y los ministros encargados de las relaciones exteriores en el seno de los diferentes ejecutivos de las

---

(84) Artículo 92 *bis*, párrafo 4 *bis*.

(85) Vid. J. L. VAN BOXSTAEI, «La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea», *op. cit.*, pág. 287.

Comunidades y Regiones belgas. Las instrucciones que van dirigidas a éstos emanan de sus ministros, de los que, por otra parte, dependen. Sin embargo, estos «agregados» están situados bajo la autoridad diplomática del jefe del puesto e inscritos en la lista de representantes de Bélgica ante las Comunidades Europeas (86).

La delegación belga ante los diferentes grupos de trabajo que funcionan dentro del COREPER está compuesta por el Representante Permanente, que dispone a este respecto de una gran libertad. Puede designar a la cabeza de estas delegaciones a los agregados de Comunidades o Regiones. Se establece igualmente que la delegación puede comprender funcionarios de las Administraciones comunitarias o regionales belgas competentes (87).

C) *Representación de las Comunidades y Regiones en el Parlamento Europeo*

El Parlamento Europeo es el órgano que representa a los ciudadanos de los Estados miembros, a través del cual éstos pueden hacer oír su voz en los diferentes ámbitos en los que la Unión ejercita su acción.

Su participación en el proceso decisorio comunitario ha ido en aumento. En sus orígenes era un órgano estrictamente consultivo. En los años setenta, el Parlamento pasa a ser al lado del Consejo la denominada «Autoridad presupuestaria» (88). El 4 de marzo de 1975, el Consejo y la Comisión firman una declaración común en virtud de la cual nace el procedimiento de concertación. Con este mecanismo se trata de ampliar las facultades decisorias del Parlamento. No obstante, éstas quedan reducidas a la posibilidad de que el Parlamento Europeo vete suspensivamente el acto del Consejo. Posteriormente, el AUE supone un nuevo avance en el protagonismo otorgado al Parlamento en el proceso de adopción de decisiones, con la introducción del procedimiento de cooperación (89) y con la modalidad del dictamen conforme. Finalmente, el Tratado de Maastricht amplía de nuevo los poderes del Parlamento a través del llamado procedimiento de codecisión (90).

(86) Vid. Y. LEJEUNE, «Le cas de la Belgique», *op. cit.*, pág. 76.

(87) Vid. J. L. VAN BOXSTAEL, «La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea», *op. cit.*, pág. 288.

(88) En virtud de los tratados de 22 de abril de 1970 y de 22 de julio de 1975 que modifican el artículo 203 del TCEE.

(89) Este procedimiento mejora sensiblemente la posición del Parlamento, se le reconoce a éste no sólo la capacidad para proponer enmiendas a la iniciativa de la Comisión, sino también para rechazar la posición común del Consejo cuando desatienda sus enmiendas. En último caso, es el Consejo el que conserva la potestad decisoria final, aunque, en ocasiones, precise de la unanimidad para llegar a ella.

(90) Todo ello lleva a la profesora A. MANGAS MARTÍN («Prólogo» al *TUE y Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*, Madrid: Tecnos, 1992, págs. 26-27) a sostener que resulta excesivo el tópico acuñado de «déficit democrático». Afirma que el sistema institucional y el proceso de adopción de decisiones es el propio de una estructura federal. En esta misma línea parece inscribirse ASTÉRIS PLIAKOS (*L'Union européenne et le Parlement européen: y a-t-il vraiment un déficit démocratique?*, «Revue de droit et de la science

Esta mayor intervención del Parlamento Europeo en la formación de los actos comunitarios suscita en las Regiones un especial interés para que sus representantes estén presentes en el seno de dicha institución, y realicen una defensa directa de aquellos de sus intereses que se vean afectados por los actos comunitarios.

Corresponde a cada uno de los Estados miembros establecer la regulación del procedimiento electoral al Parlamento Europeo. Así, en el Estado belga, la Ley de 23 de marzo de 1989 contiene el régimen general de las elecciones europeas (91). Se establecen cuatro circunscripciones electorales: la valona, la bruselense, la flamenca y la germanófona (92); y tres colegios electorales: el francófono, el neerlandés y el germanófono, atribuyéndoseles 14 escaños al primero, 10 al segundo y 1 al tercero (93).

Es evidente que el legislador belga se ha preocupado por salvaguardar los derechos de las minorías a la hora de organizar el procedimiento electoral. Se ha esforzado, como afirma VAN BOXSTAEL, «en garantizarle a cada uno de los componentes comunitarios del Estado una representación ponderada en la Asamblea europea. De esta forma, los diputados belgas asumen de forma natural las preocupaciones de la comunidad a la que pertenecen» (94).

#### D) *Las Comunidades y las Regiones belgas en el Comité de las Regiones*

El Comité de las Regiones, previsto en el artículo 198A del TUE, permite la presencia y participación directa de los representantes regionales en el proceso de integración. Este es, quizá, el paso más importante, desde el punto de vista del reconocimiento del hecho regional, dado por el TUE.

Su composición no es estrictamente regional, sino que las entidades locales también estarán representadas en su seno. Asimismo, sólo actúa como órgano de consulta con carácter preceptivo en unas ocasiones y de forma voluntaria en otras, lo que le permite la emisión de dictámenes en todas aquellas cuestiones de interés general, aportando la opinión al respecto de las nacionalidades y regiones.

A Bélgica le corresponden doce escaños en el seno de dicho Comité.

---

politique en France et a l'étranger», núm. 3, 1995, págs. 750 y ss.), quien sostiene que el reforzamiento progresivo de los poderes del Parlamento Europeo, y en particular el reconocimiento del poder de codecisión, le confiere una posición institucional privilegiada, y le otorga un papel comparable al que se les atribuye a los Parlamentos federales. No obstante, este autor es consciente de que existen dificultades para realizar una comparación eficaz entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos federales. El órgano federal por excelencia es el Parlamento federal, conformado por una Cámara baja y una Cámara alta, llamadas a establecer el equilibrio entre las exigencias centrales y las regionales. Si no existe esta estructura, estamos ante un Estado simple.

(91) «Moniteur belge» de 25 de marzo de 1989.

(92) Artículo 9 de la Ley de 23 de marzo de 1989.

(93) Artículo 10 de la Ley de 23 de marzo de 1989.

(94) J. L. VAN BOXSTAEL, «La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea», *op. cit.*, págs. 288-289.

Estos escaños se han distribuido en proporción a la distribución lingüística de este país. Los siete escaños flamencos son ocupados por seis ministros del gobierno flamenco y un ministro flamenco del gobierno de la Región de Bruselas-Capital; y los cinco escaños francófonos corresponden a dos ministros del gobierno de la Comunidad francesa, dos ministros del gobierno de la Región valona y un ministro francófono de la Región de Bruselas-Capital.

Con el objeto de satisfacer las reivindicaciones de la Comunidad francófona, una decisión del Consejo de Ministros de 10 de septiembre de 1993, ratificando las propuestas hechas por los ministros-presidentes de los gobiernos de las Regiones y Comunidades reunidos a ese efecto el 5 de julio de 1993, acuerda que el ministro-presidente del gobierno de esta Comunidad ocuparía el escaño de un delegado flamenco durante el primer período de dos años de funcionamiento del Comité y el de un delegado francófono para el segundo período de dos años (95).

#### E) *Las Comunidades y las Regiones belgas ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad*

En el Tratado de la Unión Europea no se prevé la posibilidad de que las entidades regionales acudan al Tribunal de Justicia de la Comunidad en contra de los actos de las instituciones que afecten a sus intereses (96). Así, una vez más, corresponde al Ordenamiento interno de los Estados miembros articular los mecanismos que permitan a los entes subestatales dotados de autonomía política acudir a la citada institución frente a aquellos actos comunitarios que afecten a competencias de su titularidad. En el Derecho belga la solución de esta cuestión viene de la mano del artículo 81, párrafo 7, de la Ley especial de Reformas Institucionales de 8 de agosto de 1980.

En efecto, esta norma ofrece a las Regiones y a las Comunidades interesadas la posibilidad de presentar su reclamación ante la autoridad federal, con el fin de que el Estado la lleve ante la justicia «internacional o supranacional».

En este artículo se distinguen dos hipótesis: i) cuando los litigios que se susciten afecten a materias que pertenecen a la competencia exclusiva de las Comunidades o de las Regiones, y ii) cuando el litigio que se suscite no se refiera exclusivamente a materias competencia de las Comunidades o de las Regiones de acuerdo con lo establecido en la Constitución.

En el primer caso, el Estado federal, a petición del o de los ejecutivos afectados, está obligado a citar ante una jurisdicción internacional o su-

(95) Vid. J. L. VAN BOXSTAEL, «La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea», *op. cit.*, pág. 291.

(96) Hemos de matizar que si la norma comunitaria incurre en motivos para pedir su nulidad, las regiones pueden plantear directamente un recurso ante el TJCE, pero, a diferencia de los Estados, deberán justificar que el acto les afecta directa e individualmente y, entonces, si el acto incurre en los vicios del artículo 137, el TJCE lo anulará.

pranacional a una persona jurídica de Derecho internacional (art. 81, párrafo 7, apartado 1.º). Los ejecutivos afectados notificarán la demanda de citación al presidente de la Conferencia Interministerial de Política Exterior con vistas a una concertación. Esta Conferencia tomará una decisión consensuada en los treinta días siguientes. Si no fuera posible alcanzar un consenso, el Rey citará inmediatamente a la persona jurídica de Derecho internacional. En todo caso, de este procedimiento no podrá derivarse que la acción no pudiera plantearse en los plazos establecidos (art. 81, párrafo 7, apartados 2.º y 3.º).

En el segundo supuesto, esto es, cuando el litigio que se suscite no se refiera exclusivamente a materias de la competencia de las Comunidades o de las Regiones de acuerdo con lo establecido en la Constitución, el Estado actuará de conformidad con el acuerdo de cooperación que la autoridad federal, las Comunidades y las Regiones deben concluir (art. 81, párrafo 7, apartado 4.º) (97). Con base a lo establecido en este precepto, el Estado y las entidades federadas belgas han concluido un acuerdo de cooperación sobre las modalidades de inicio de acciones judiciales ante una jurisdicción internacional o supranacional a consecuencia de un litigio de carácter mixto (98). Este acuerdo se aplicará cuando una autoridad afectada desee que, en el supuesto de un litigio mixto, Bélgica cite a una persona jurídica de Derecho internacional público ante una jurisdicción internacional o supranacional, concretamente el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en Luxemburgo (art. 2 del Acuerdo).

Lo que debe entenderse por un litigio mixto aparece establecido en el propio acuerdo de cooperación, concretamente en su artículo primero, en cuyo párrafo 3 se dispone que es un litigio con una persona jurídica de Derecho internacional público referente a materias que no dependan exclusivamente de las competencias federales, comunitarias o regionales.

Cuando una autoridad afectada desee que Bélgica presente una demanda con motivo de un litigio que estima tiene una naturaleza mixta, recurrirá a la Conferencia Interministerial, remitiéndole un anteproyecto de citación a su presidente. El presidente de la Conferencia Interministerial velará para que el procedimiento descrito en los artículos 4 a 7 de este Acuerdo no tenga como consecuencia que la acción no pueda ser presentada en los plazos establecidos.

En el marco de la Conferencia Interministerial de Política Exterior se

---

(97) Esta previsión ha sido considerada por J.-V. LOUIS y A. ALEN (*La Constitution et la participation à la Communauté Européenne*, op. cit., págs. 105-106) como unilateral y exorbitante ya que excluye, a su juicio, todo poder de apreciación por parte del Gobierno federal. La obligación de citar a una persona jurídica de derecho internacional a petición de un gobierno de la Región o de la Comunidad no solamente tiene lugar cuando el litigio afecte a las materias de competencia exclusiva de éstas, sino también cuando afecte a las materias mixtas. Además, para estos autores está claro que, al menos en este plano, las entidades federadas belgas no gozan de personalidad internacional, puesto que esta reglamentación supone que la Comunidad o la Región no puede llevar directamente en justicia ante una jurisdicción internacional o supranacional una contestación previendo un sistema de sustitución de la Comunidad o de la Región por el Estado federal.

(98) «Moniteur belge» núm. 234, de 1 de diciembre de 1994.

creará un Grupo de Trabajo «Citación», presidido por un representante del presidente de la Conferencia Interministerial e integrado por representantes de las autoridades federales, de las Comunidades y de las Regiones belgas (art. 4 del Acuerdo).

El Grupo de Trabajo «Citación» comprobará, antes de que transcurran quince días desde que la autoridad afectada recurriese a la Conferencia Interministerial, si el litigio reviste carácter mixto. La decisión será adoptada por consenso (art. 5, párrafo 1). En el supuesto de que se alcance el consenso sobre el carácter mixto del litigio, el Grupo de Trabajo examinará la necesidad de proceder a una citación, así como a la elaboración del anteproyecto de citación. Esta decisión también la adoptará por consenso (art. 5, párrafo 2, del Acuerdo).

El consenso alcanzado en el Grupo de Trabajo será notificado a todos los miembros de la Conferencia Interministerial, quien deberá aprobar dicho consenso obtenido en el Grupo de Trabajo (art. 5, párrafo 3). Si no se lograra un acuerdo en el Grupo de Trabajo, o en caso de oposición de uno o varios miembros de la Conferencia Interministerial, se recurrirá inmediatamente a esta última (art. 5, párrafo 4). En este último caso la Conferencia Interministerial se pronunciará por consenso sobre el carácter mixto del litigio, sobre la necesidad de presentar una demanda por las autoridades afectadas, así como sobre el proyecto de citación (art. 6 del Acuerdo).

Cuando se haya decidido proceder a una citación, bien por el Grupo de Trabajo o bien por la Conferencia Interministerial, se designará un único funcionario federal comisionado. El ministerio del que dependa este funcionario se hará cargo del recurso ante la jurisdicción internacional o supranacional, así como de los formalismos correspondientes (art. 7 del Acuerdo). El funcionario comisionado es el que se encarga de asegurar la coordinación del procedimiento de citación ante la jurisdicción. El Grupo de Trabajo «Citación» será informado de cualquier evolución que tenga lugar en el procedimiento iniciado por Bélgica (art. 9 del Acuerdo). El abandono de la acción únicamente podrá decidirse con el acuerdo de todas las autoridades implicadas (art. 10 del Acuerdo) (99).

El Ordenamiento interno belga ha tratado de otorgar, a través de estas disposiciones, una solución a la ausencia de legitimidad de las Regiones y Comunidades para acudir en defensa de sus intereses ante la Justicia internacional y supranacional. Una vez más se ha recurrido a la necesaria cooperación entre la Federación y los entes federados con el fin de garantizar la participación de éstos en el desarrollo de todas aquellas acciones comunitarias que afecten a sus competencias.

---

(99) Las disposiciones del presente acuerdo de cooperación podrán ser revisadas a petición de cualquiera de las partes. Toda solicitud de revisión será examinada en el plazo de tres meses en el seno de la Conferencia Interministerial (art. 11 del Acuerdo).

## VII. COMENTARIOS FINALES

Bélgica es, de acuerdo con el artículo 1.º de su Constitución, un Estado federal compuesto por Comunidades y Regiones. Las entidades federadas poseen en Bélgica un gobierno propio, así como una asamblea legislativa a la que se le reconoce el poder de dictar normas (denominadas decretos), con el mismo rango y fuerza normativa que las leyes de la Federación.

Desde el momento en que se les ha reconocido capacidad normativa a los entes federados, se les ha transferido constitucionalmente una parte, nada despreciable, de competencias en diversos sectores de actividad en los que actuarán de forma autónoma. Las Comunidades tienen como objetivo la autonomía cultural, mientras que las Regiones pretenden alcanzar la autonomía socioeconómica.

No obstante, la dificultad de establecer una separación rígida de competencias ha derivado, al igual que en otros Estados de estructura compleja, en el establecimiento y creación de canales e instrumentos de cooperación entre los distintos niveles de poder, basándose en el principio de lealtad federal previsto en el artículo 143 del Texto Constitucional belga. Esta estructura descentralizada del Estado belga se ve reflejada, como no podía ser de otro modo, en la actuación exterior y comunitaria del mismo.

Por lo que se refiere a la acción exterior, las Comunidades y Regiones podrán concluir tratados internacionales en las materias que pertenecen a sus competencias, mientras que al Estado federal le corresponde la conducción de la política exterior. Con el fin de evitar conflictos entre la actuación de la Federación y la de los entes federados, se ha establecido un procedimiento basado en la información y en la concertación entre gobierno federal y ejecutivos regionales, que se desarrolla fundamentalmente en la Conferencia Interministerial de Política Exterior.

Con el fin de asegurar un escrupuloso respeto a la distribución competencial establecida en la Constitución, se concluyó en 1994 un acuerdo de cooperación sobre las modalidades de conclusión de tratados que no afecten exclusivamente a materias de competencia de las Comunidades y Regiones, es decir, los denominados tratados mixtos.

Es obvio que a través de estas regulaciones se ha tratado de evitar, en todo momento, que las relaciones internacionales de Bélgica afecten a las competencias de las entidades federadas sin su consentimiento.

En el ámbito comunitario, el Ordenamiento belga ha aprovechado todas las oportunidades abiertas por el Derecho comunitario para que las Comunidades y Regiones participen en la formación de todos aquellos actos de la Unión que afecten a sus competencias.

Así, Estado, Comunidades y Regiones firmaron en 1994 un acuerdo de cooperación sobre la representación del Reino de Bélgica en el Consejo de Ministros de la Unión. En dicho acuerdo se prevé, por una parte, la coordinación entre las diversas entidades federadas previamente a cada sesión del Consejo de Ministros de la Unión, con el fin de determinar una posición común cualquiera que sea el ámbito competencial afectado.

Por otra parte, en este mismo Acuerdo y con base en el artículo 146 del TUE, se determina que Bélgica podrá estar representada en el Consejo de la Unión bien por un ministro federal o bien por los gobiernos de las entidades federadas. El representante regional podrá acudir al Consejo acompañado por un asesor federal o bien solo, según el reparto competencial interno de la materia comunitaria a tratar en el seno del Consejo.

Por supuesto, ya con anterioridad a la reforma de 1993, Comunidades y Regiones estaban presentes en el seno del COREPER. Con la citada reforma se introduce dicha posibilidad expresamente en la Ley especial de reformas institucionales de 8 de agosto de 1980. Además, el legislador estatal, a la hora de regular el procedimiento para las elecciones europeas, también ha procurado que los intereses regionales estén presentes en el Parlamento Europeo.

El legislador también se ha preocupado de asegurar la defensa de los intereses de las Comunidades y Regiones belgas ante el TJCE, tanto cuando los litigios que se susciten afectan a materias que pertenecen a la competencia exclusiva de las Comunidades y Regiones como cuando no se refiere de forma exclusiva a materias de su competencia.

Tras la panorámica descrita realizada a lo largo de estas páginas sobre la actuación exterior y comunitaria de las Comunidades y Regiones belgas se concluye que en todo momento el legislador, a la hora de regular la actuación de la Federación en estos ámbitos, ha procurado respetar la estructura federal y el sistema constitucional de distribución competencial establecido en la Constitución. Las Comunidades y Regiones no se han visto desplazadas en el proceso comunitario de integración. Las pérdidas competenciales sufridas por dichos entes a raíz de la adhesión de Bélgica a la Comunidad, se han visto compensadas reconociendo una participación tanto directa como indirecta a las Comunidades y Regiones en el proceso de adopción de actos normativos por las instituciones comunitarias. Esta participación regional en los asuntos de la Unión se articula en Bélgica, fundamentalmente, mediante técnicas cooperativas en vía gubernamental entre el gobierno federal y los ejecutivos regionales y comunitarios.



## BIBLIOGRAFIA

