

MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES EN BÉLGICA. LA *SIXIÈME RÉFORME DE L'ÉTAT*: UN PROCESO EN MARCHA

Anna Mastromarino

Investigadora de Derecho Público Comparado de la Universidad de Turín

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. La *sixième réforme de l'Etat*: cómo y cuándo. – 3. Pacto por derogación: la reforma a la luz del artículo 195 de la Constitución. – 4. Un tema espinoso: el distrito de Bruselas-Hal-Vilvorde. – 5. La reforma, “primer acto”: 2012. – 6. La segunda etapa de reformas: 2014. – 7. La reforma del bicameralismo en Bélgica. – 8. ¿Y ahora qué?. – Referencias – *Resumen* – *Resum* – *Abstract*.

1. Introducción

A pesar de su tamaño, el Reino de Bélgica representa para el constitucionalista una ocasión de reflexión y comparación extremadamente interesante,¹ lo que seguramente no es solo debido a su posición geopolítica y estratégica en el contexto de Europa. Efectivamente, es indudable que Bélgica se presenta también como un laboratorio de derecho constitucional incesantemente activo, lo que convierte su realidad institucional en un sugestivo caso de estudio.

Desde su nacimiento en 1831 y, de manera particular por lo que nos interesa en esta nota, en las últimas décadas, el Reino de Bélgica ha ido reformando continuamente su organización territorial y de

Artículo recibido el 29/06/2015; aceptado el 28/07/2015.

Este trabajo se inserta en las actividades del proyecto de investigación “Democracia multinivel: la participación de los ciudadanos y de los entes territoriales en los procesos de decisión pública” (MEC, DER 2012-37567).

1. Para una reconstrucción del sistema político-constitucional de Bélgica, véase Anna Mastromarino, *Belgio*, Bologna, Il Mulino, 2013.

gobierno, activando un proceso permanente de actualización de su estructura institucional respecto a sus exigencias sociopolíticas.²

La complejidad del Estado belga refleja, sin más, la complejidad política y social de un país que se presenta siempre en vilo, mejor dicho, de un país caracterizado por un equilibrio inestable que genera una persistente tensión con el fin de garantizar cierta continuidad económica, social y política, pero también para asegurar la superación siempre de nuevos conflictos que parecen ser capaces de poner en duda el fondo del orden constitucional del Estado.

Influye de forma determinante en la organización constitucional belga su carácter multinacional, vinculado de forma contundente a la fragmentación lingüística entre flamencos y francófonos, hasta el punto que esta escisión lingüística ha terminado absorbiendo todas las otras fracturas, incluso aquella territorial entre el centro y la periferia, que es típica de los sistemas federales.

De esto se deduce que no es posible entender el sistema belga o el camino de sus reformas constitucionales sin tener en cuenta algunos de sus factores peculiares, de entre los que destacan tres en particular.

Ante todo, el carácter "integral" del problema nacionalista, que impregna por sí mismo cada espacio público y social, implicando al Estado en su conjunto, tanto desde la perspectiva geográfica como institucional. En Bélgica, efectivamente, no existe un lugar, físico o metafórico, que pueda ser considerado inmune respecto de las tensiones producidas a partir del conflicto lingüístico.

En segundo lugar, la naturaleza disgregante de su proceso hacia el federalismo. No es esta la ocasión de recordar los elementos que permiten diferenciar este modelo federal de aquellos otros creados por agregación,³ pero sí es necesario subrayar su vocación multinacional, teniendo en cuenta que el momento de pasar de un Estado centralizado hacia un modelo de descentralización federal lo que pretende es, sobre todo, poner en marcha un proceso de "accomodating diversity",⁴ actuando a modo de un campo gravitacional en el que se generan constantemente fuerzas centrípetas, obstaculizadas por

2. Kris Deschouwer, Min Reuchamps, "The Belgian Federation at the Crossroad", *Regional and Federal Studies*, vol. 23, n. 3, 2013, 263: "The Belgian state is unfinished and open ended, but that is exactly the reason why it can exist".

3. Véase Anna Mastromarino, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale nello stato multinazionale*, Milano, Giuffrè, 2010.

4. Así, Robert Agranoff (ed.), *Accomodating Diversity: Asymetry in Federal States*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.

la acción del Estado, que asegura la unidad del ordenamiento. La naturaleza disgregante del federalismo se convierte, así, en la clave de bóveda del sistema belga tomado en su conjunto, garantizando la participación de las comunidades lingüísticas en el proceso de decisión.

Esto nos lleva a considerar el tercer factor, estrechamente entrelazado con los dos primeros. La vida institucional y política de Bélgica se caracteriza por hacer un continuo uso de la práctica del compromiso, como expresión concreta del derecho a participar en la toma de decisiones por parte de las entidades subnacionales. Mucho más allá del modelo teorizado por Lijphart, que toma a Bélgica como ejemplo paradigmático de su teoría,⁵ el compromiso constituye un elemento esencial en la vida político-institucional de Bélgica, de tal manera que en Bélgica una decisión casi nunca puede ser considerada el fruto de la voluntad de una mayoría, ni generalmente es el resultado de una operación matemática. Una decisión en Bélgica es, ante todo, el fruto de un acuerdo que solo al final de una larga negociación se somete a la dura disciplina de la democracia de los números. El debate termina por predominar respecto de la misma votación, hasta el punto de que allí donde no se hubiese logrado alcanzar un acuerdo previo se podría no llegar nunca a la votación.

Es a partir de estos factores que hay que acercarse al sistema belga para no perderse en su laberíntica naturaleza y para no quedar decepcionados. De hecho, quien quiera inmortalizar Bélgica en la descripción de una imagen se quedará con una foto desenfocada entre las manos. Bélgica vive de su dinámica política e institucional, como un funambulista que bien sabe que hay que moverse sin parar para lograr mantener el equilibrio.

Quizá por eso, y a pesar de la rigidez de su procedimiento de revisión constitucional (*infra*), Bélgica se ha sometido a varias reformas de su sistema constitucional. En estas breves notas tomaremos en consideración, sobre todo, los cambios concernientes a la forma de Estado, subrayando que no todas las intervenciones se han llevado a cabo a través del procedimiento dictado por el artículo 195 de la Constitución.

Sabiendo que lo esencial en Bélgica, cuando se trata de modificar las reglas del juego, es asegurar el acuerdo entre la comunidad lingüística flamenca y la francesa, no han faltado, efectivamente, ocasiones en las que vastas reformas han sido introducidas por medio de

negociaciones multilaterales entre el Estado y los entes federados, o mejor dicho, las comunidades lingüísticas flamenca y francesa, cuyo contenido ha sido formalizado posteriormente en actos de legislación especial (art. 4 de la Constitución belga, Cb), legislación especial que, sin pasar por la disolución del Parlamento, permite la aprobación de una normativa de categoría superior a las leyes a través de una doble mayoría (una meramente numérica y la otra lingüística), lo que garantiza la paz lingüística, ya que para su conformidad es necesario que los grupos lingüísticos en el seno de la Cámara de los Diputados expresen su voto favorable.⁶

La saga de las reformas belgas por lo que concierne a la forma de Estado comienza en el año 1970, cuando se abre el camino a una nueva organización territorial del reino a través de la institución de las comunidades francesa, flamenca y alemana, a las que se conceden competencias, sobre todo, en materia lingüística y cultural.

Para que a las comunidades se sumen las regiones hay que esperar a la segunda reforma del Estado, en 1980, y a la tercera (1988-1989), cuando finalmente se encuentra una solución al problema de Bruselas por medio de la creación de la Región de Bruselas-Capital y se va dibujando el actual sistema de financiación de las entidades territoriales.

La llegada del federalismo se concreta en 1993, pero esta revisión constitucional, que representa el corazón de la cuarta reforma del Estado belga, no podría entenderse sin tener en cuenta toda una serie de acuerdos de elaboración y actuación que según un hábito típico del sistema belga toman el nombre del santo del día en el que se firmaron. Entre estos destacan los acuerdos de Saint Quentin (1992), de Saint Michel (1993) y de Saint Eloi (1999).

En 2001 asistimos a la quinta etapa de reformas, con los acuerdos de Lambermont (conocidos también como los *Accords de la Saint Polycarpe*), promovidos con el fin de incrementar la autonomía tributaria de las regiones y asignar nuevas competencias a las entidades federales.

Finalmente, la *sixième réforme de l'Etat* se basa en el acuerdo titulado "Un Etat fédéral plus efficace et des entités plus autonomes",

6. La actividad parlamentaria belga se caracteriza por la presencia, al lado de los tradicionales grupos políticos, expresión del pluralismo de partidos, de grupos lingüísticos en los que los parlamentarios tienen la obligación de inscribirse y que toman un papel relevante para asegurar el equilibrio lingüístico en los procedimientos en las cámaras. Así, por ejemplo, tienen un papel relevante en el caso de la aprobación de leyes especiales, o sea, aquellas que prevén una doble mayoría dentro de las cámaras: la numérica y la de los grupos lingüísticos.

firmado en el mes de diciembre del año 2011 entre ocho partidos belgas. Este es el último proyecto de reforma hasta el momento y representa una etapa esencial en el desarrollo institucional de Bélgica: por las condiciones políticas que acompañaron su firma, por los cambios constitucionales que ha conllevado, por su voluntad, en opinión de quien escribe, de asegurar cierta proporción en el papel que juegan las regiones respecto de las comunidades en el sistema federal.

2. La *sixième réforme de l'Etat*: cómo y cuándo

El 11 de octubre de 2011, dieciocho meses después de las elecciones del 13 de junio de 2010, tras las cuales resultó imposible formar un gobierno expresión de la mayoría parlamentaria, los principales partidos de Bélgica, sin los nacionalistas flamencos de De Wever, dirigidos por Elio Di Rupo, *formateur* encargado por el rey, firmaron finalmente un acuerdo.⁷

Una vez más, el camino de la negociación pareció el más adecuado para sacar a Bélgica del largo estancamiento institucional en el que había caído y para hallar una plataforma política capaz de asegurar la viabilidad política del nuevo Gobierno.

No era la primera vez que Bélgica se encontraba atascada en una grave crisis política sin aparente salida: ya había pasado en 1978, por ejemplo, y en 1981. Sin embargo, hay elementos suficientes para considerar la crisis de 2010-2011 como una crisis sin precedentes: su duración; la peculiaridad a nivel nacional e internacional del contexto económico en la que se desarrolló, y la creciente alarma suscitada por el éxito electoral de los nacionalistas independentistas.⁸ En las elecciones de 2010, efectivamente, se registró el triunfo del partido

7. Puede ser útil recordar que con el término *formateur* el sistema belga denomina el sujeto encargado por el rey de presentar una propuesta gubernamental creíble capaz de alcanzar la confianza de la cámara. Para distinguir el rol del *formateur* respecto a las actividades preliminares que preceden a su nombramiento, el sistema belga suele valerse de otras palabras más o menos usuales como *informateur*, *preformateur*, *médiateur*, *conciliateur*, *explorateur*, *réconciliateur*, *comédiateur*, *négociateur*. Estamos ante una mera distinción terminológica, pero no sustancial. El objetivo a alcanzar es, en todo caso, el mismo: poner los cimientos de una plataforma de gobierno que pueda ser sostenida por la confianza parlamentaria.

8. Véase Marc Hooghe, "Does multi-level governance reduce the need for national government?", *European Political Science*, 11, 2012, 90.

nacionalista flamenco N-VA, dirigido por Bart De Wever, que, con 27 escaños, se impuso en el seno de la cámara baja.

A pesar de ello, nos equivocáramos buscando solo en meros factores contingentes las causas de la crisis belga que siguió a las elecciones de 2010. Esta, más bien, se explica si tenemos en cuenta sus antecedentes.

Después de un tiempo de relativa estabilidad bajo la guía del liberal Guy Verhofstadt (Open Vld), Bélgica tuvo que enfrentarse, a partir de 2007, a una época de incertidumbre institucional, cuando los demócratacristianos flamencos volvieron al gobierno belga tras un profundo proceso de reflexión y renovación.

El hombre del cambio fue Yves Leterme, protagonista de la política belga en los años de la crisis. Sin embargo, la legislatura que se abre en 2007 con la victoria de Leterme, se cierra en el 2010 en el mismo caos en el que se había inaugurado.

Analizando los hechos sucedidos en aquellos años (2007-2010), podríamos empezar afirmando que, de hecho, la derrota de los socialistas francófonos, la alianza de los demócratacristianos con los nacionalistas flamencos y, finalmente, la consolidación de la posición de los liberales en la región valona, fueron factores determinantes en la creación de una insólita coalición denominada *Orange Bleue*, formada por la familia de los liberales y de los demócratacristianos, o sea MR y CD&V.

Pero las diferencias no tardaron en manifestarse, hasta el punto que fue imposible llegar a un acuerdo para la formación de un nuevo gobierno, nuevamente dejado a finales de 2007 en manos de Guy Verhofstadt, a pesar de su escaso éxito electoral.

Desde entonces y hasta las elecciones de 2010, la vida institucional de Bélgica se encontraba desorientada, en un ciclón de acontecimientos en los que se veía alternarse en el poder varias personalidades y siempre volver al Gobierno Yves Leterme. No podía sorprender, por tanto, que la campaña electoral de 2010 se caracterizase por una evidente radicalización de las diferentes posturas políticas y por la progresiva disminución de los espacios necesarios para conseguir, después del voto, un compromiso. No solo el debate institucional acerca de la posibilidad de incrementar la autonomía de las entidades federales acabó siendo letra muerta, sino que también los atávicos problemas sobre el futuro del distrito de Bruselas-Hal-Vilvorde quedaron, una vez más, sin solución (infra).

Es en este ambiente político en el que se celebraron las elecciones de junio de 2010. Quizá a partir de este entorno sorprenda menos el hecho que no se lograra en dieciocho meses un acuerdo de gobierno

y que este acuerdo fuera alcanzado solo al término de una intensa negociación sobre algunas cuestiones espinosas, entre las que destacaba la división del distrito (electoral y judicial) de Bruselas-Hal-Vilvorde.

El acuerdo, llamado también *du papillon*, en referencia al accesorio habitual usado por Di Rupo –una corbata de lazo–, representa un acto programático cuyo contenido es imprescindible analizar para poder comprender la dirección y el alcance de las reformas constitucionales que lo han seguido.

Cuatro son los pilares en los que se centraba el acuerdo: una renovación de la imagen de la política belga, que se concreta también en la voluntad de reformar el bicameralismo y de hacer coincidir las elecciones federales regionales y europeas en la misma fecha; la división por fin del distrito electoral y judicial de Bruselas-Hal-Vilvorde, causa de una incesante tensión entre las dos comunidades lingüísticas; la revisión del estatuto de la Región de Bruselas-Capital, cuyo desarrollo ha sido desde hace tiempo bloqueado por la presencia de aquellos municipios que, en sus alrededores, mantienen un régimen de facilitación lingüística en el ámbito público, a pesar de su ubicación en territorio flamenco, y una importante devolución de competencias, también en el ámbito financiero, desde la federación hacia las entidades federadas, y en particular hacia las regiones.

3. Pacto por derogación: la reforma a la luz del artículo 195 de la Constitución

La trascendencia de la sexta reforma del Estado belga se percibe no solo prestando atención a sus objetivos, sino también analizando el procedimiento elegido para alcanzarlos. El acuerdo, efectivamente, se presentaba como un ambicioso programa de cambios institucionales que difícilmente, por su naturaleza constitucional y de forma diferente respecto al pasado, hubiese podido ser realizado solo a través de la legislación especial, dejando así de lado el procedimiento de revisión constitucional dictado por el artículo 195 Cb. Pero, de otra parte, era prioritario. La parálisis política en la que se hallaba Bélgica desde hacía tiempo necesitaba, cuando iba viéndose una luz hacia la salida, una intervención rápida que se combinaba mal con el rígido *iter* de la reforma constitucional, que en Bélgica, como en España, contempla la disolución del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones.

De hecho, la Constitución belga es una de las más rígidas de Europa. Su procedimiento de revisión incluye la participación de las

dos cámaras y del rey y se desarrolla en tres etapas, que contemplan sucesivamente: la aprobación por parte del Parlamento de una *déclaration* que exprese la voluntad de revisar la Constitución y los artículos que han de ser reformados; la disolución anticipada del Parlamento y la consiguiente convocatoria a los electores, y la intervención del legislador recién elegido, que queda libre de dejar de lado la reforma o llevarla a cabo y, en este caso, de hacerla de la forma que considere más oportuna. Solo un límite se le impone: su intervención no puede extenderse más allá del ámbito trazado por la *déclaration*. En este sentido, la disolución no asegura efectivamente la continuidad del procedimiento de revisión constitucional, ni la aprobación de la *déclaration* garantiza que la Constitución se reforme en realidad.

Desde hace tiempo no han faltado críticas dirigidas a enfatizar el escaso nivel de eficiencia del proceso de reforma en sí mismo.⁹ Quizás haya sido por estas que el acuerdo para la sexta reforma del Estado belga previó una derogación del procedimiento del artículo 195, para no correr el riesgo de echar a perder los resultados logrados en la negociación. De hecho, el *iter* del artículo 195 no habría permitido llegar a las elecciones de 2014 habiendo concluido el procedimiento de revisión; de allí la necesidad de aprobar, y así se hizo con la ley constitucional del 29 de marzo de 2012, una modificación del artículo 195. Desde el punto de vista formal, las cámaras estaban autorizadas a operar, teniendo en cuenta que la legislatura anterior había aprobado una *déclaration* de reforma que contemplaba la hipótesis de modificar el *iter* delineado en el artículo 195.

Hasta aquí todo regular, pero a partir de aquí empieza lo verdaderamente peculiar. A pesar de estar legitimado para aprobar una modificación del artículo 195 capaz de acabar con las críticas, convirtiendo el procedimiento de revisión constitucional belga en un medio activo y eficaz de mantenimiento extraordinario de la Constitución, el legislador prefirió limitarse a aprobar una modificación "transitoria" del artículo 195. Lo hizo introduciendo una disposición de derogación "integral" del texto, válida exclusivamente con el fin de asegurar una actuación acorde con el contenido del acuerdo de octubre de 2011, que aseguraba la revisión de algunos artículos de la Constitución sin pasar

9. Véase Christian Behrendt, "La révision avant la révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Actualités du Droit*, 2002, 403-442; *id.*, "La possible modification de la procédure de révision de la Constitution belge", *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2003, 279-308; Jean-Claude Scholsem, "Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'art. 195 de la Constitution", *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, 1999, 99-105.

por la disolución anticipada del Parlamento. Se trataba, por tanto, de una reforma cuya eficacia se agotaría *uno actu*, o sea, en el momento en el que la lista detallada de artículos que debían ser modificados para completar el programa del acuerdo se hubiese cerrado. Es patente, y habría que subrayarlo también, que era una reforma tomada en un clima de urgencia y excepcionalidad. En este sentido, a pesar de la presencia de diversos factores favorables (es decir: la oportunidad política, representada por el acuerdo *du papillon*, y las circunstancias formales encarnadas por la existencia de una *déclaration* de revisión sobre el artículo 195), los proponentes se negaron a presentar un proyecto de reforma que pudiese afectar de forma definitiva el procedimiento de revisión constitucional, favoreciendo así la obtención de un objetivo diferente pero inaplazable: el regreso a la estabilidad política a través de la actuación en cada punto del acuerdo.

4. Un tema espinoso: el distrito de Bruselas-Hal-Vilvorde

Después de tantos años, por fin la sexta reforma del Estado promovida por el acuerdo *du papillon* parecía haber encontrado una solución a un asunto que por mucho tiempo ha quitado el sueño a los políticos belgas. El acuerdo, efectivamente, define las bases para la división a nivel electoral y judicial de la circunscripción Bruselas-Hal-Vilvorde (BHV), garantizando los derechos lingüísticos de la comunidad francesa. Eso ha permitido al legislador constitucional, en derogación, así como se contempla en el reformado artículo 195 Cb, aprobar el 19 de julio de 2012 una ley que parece haber determinado la superación definitiva de unas tensiones enraizadas en el territorio de los tres municipios, pero que de hecho afectan a todo el país, al ser el fruto de una mezcla entre cuestiones de carácter sociológico, político y jurídico al mismo tiempo.

El distrito Bruselas-Hal-Vilvorde no representa un problema meramente institucional, ni tan solo burocrático y técnico. Lo de BHV, antes de ser un problema que involucra las instituciones, es un problema que afecta a las relaciones entre flamencos y franceses. Concierno a la posibilidad reconocida a la minoría francesa que vive en los municipios de alrededor de la capital, Bruselas, de mantener un vínculo de naturaleza política y electoral con su comunidad lingüística, lo cual parece perfectamente coherente con la filosofía que anima el sistema belga en todas sus partes, a saber, la protección de la identidad cultural de cada comunidad, si no fuera por el hecho de que el mantenimiento de dicho vínculo ha generado una serie de consecuencias excepcionales

que afectan de forma contundente a las fronteras lingüísticas, consecuencias que a lo largo del tiempo los flamencos han ido tolerando cada vez menos, considerándolas una vulneración del principio del monolingüismo territorial.

La denominación Bruselas-Hal-Vilvorde evoca el nombre de tres municipios distintos (Bruselas, Hal y Vilvorde) y de dos circunscripciones administrativas, la de Bruselas, con carácter bilingüe, y la de Hal-Vilvorde, que está totalmente incluida en el territorio unilingüe flamenco, y forma parte, con el distrito de Lovaina, de la provincia del Brabante flamenco. Esta última está compuesta por 35 municipios, entre los cuales están los que se encuentran en la periferia de Bruselas, donde el uso del francés es predominante, hasta el punto de que el legislador fue inducido a conceder a seis de ellos¹⁰ un régimen lingüístico especial que permite el uso del francés en lo que concierne a las relaciones con la Administración pública.

Para complicar la situación sociopolítica, a la promiscuidad lingüística de estos territorios se añade, desde el punto de vista jurídico, el hecho de constituir también a la vez un distrito judicial *sui generis* y una circunscripción electoral que, por derogación, permite al elector la posibilidad de elegir su candidato entre una u otra comunidad lingüística, independientemente de su propia pertenencia comunitaria.

El conflicto en la provincia del Brabante se agudiza a partir del año 2002, con la reforma del sistema para la elección de la Cámara de los Representantes, pero lo cierto es que su origen está fuertemente arraigado en el pasado. Su génesis es el fruto de la historia constitucional belga, y en particular se ubica en los años 1962-1963, en el momento de la aprobación de las leyes de congelación de las fronteras lingüísticas. Fue por entonces que el distrito de Bruselas fue dividido en dos entes distintos, Bruselas-Capital y Bruselas-Hal-Vilvorde. Se iba a tratar de una solución provisional, de una solución que de momento pudiera satisfacer a las dos partes: los flamencos, que querían reducir al mínimo el bilingüismo en los territorios alrededor de la capital para limitar la expansión de uso del francés, y los francófonos, deseosos de salvaguardar la comunidad francesa presente en los municipios de las afueras de Bruselas.

El problema quedó patente, y no hubo forma, desde entonces, de resolverlo. El proceso de regionalización antes, y la federalización

10. Es decir: Rhode-Saint-Genèse, Wezembeek-Oppem, Drogenbos, Linkebeek, Wemmel, Kraaimen.

del Estado después, volvieron a señalar a la atención de la opinión pública el caso BHV, con respecto al cual ni la jurisprudencia constitucional ni la política habían sabido encontrar arreglo.¹¹ Y no por falta de soluciones, sino más bien porque el problema BHV se había ido convirtiendo con el tiempo en un “cenagal emocional” donde el derecho se mezclaba con las razones del corazón, hasta el punto que los argumentos de cada parte se convertían, a menudo, en ataques de ansiedad colectiva, determinados por pretensiones nacionales y de protección de la identidad lingüística de cada comunidad.

El 7 de noviembre de 2007 la cuestión BHV vivió uno de sus más agudos momentos de crisis cuando los flamencos decidieron votar en comisión en la cámara baja la división del distrito, causando la reacción airada de los electos francófonos, que, de repente, abandonaron la sesión parlamentaria. No fue nada más que un evento caracterizado por una fuerte carga simbólica, habida cuenta de la cantidad de institutos jurídicos a los que la minoría francesa podía recurrir para bloquear el voto ordinario flamenco, entre ellos la *sonnette d’alarme*. No sorprende, por tanto, que en el momento de formar un nuevo gobierno, a la salida de la larga crisis en la que Bélgica se hallaba desde hacía más de dieciocho meses, el centro de las negociaciones estuviera representado, una vez más, por el intento de buscar una solución definitiva a la madeja del caso BHV, dedicando un amplio espacio a la descripción de las medidas que tenían que llevar a la división del distrito electoral y judicial de BHV.

5. La reforma, “primer acto”: 2012

El primer paquete de reformas (17 textos normativos) en actuación del acuerdo *du papillon* se aprobó el 19 julio de 2012 y se publicó en el *Moniteur Belge* el 22 de agosto. La trascendencia política del acto era patente; la firma por parte del rey Alberto II se celebraba en un solemne acontecimiento institucional que tuvo lugar en el Palacio Real, con la presencia del Gobierno y de la prensa nacional e internacional.¹²

11. Nos referimos a dos sentencias distintas emitidas por la Cour d’Arbitrage: la n. 90/1994, de 22 de diciembre, y la n. 73/2003, de 26 de mayo, y también al intento de Guy Verhofstadt, en el año 2002, de proceder a una “falsa división” a través de una reforma del sistema electoral.

12. Algo que no sucedía desde el 1994, cuando el rey Alberto II abrió el Palacio Real a políticos y periodistas para celebrar la promulgación de la nueva Constitución belga.

La división del distrito Bruselas-Hal-Vilvorde representaba, sin duda, el corazón de esta primera fase de reformas. Pero no la agotaba. Era evidente la voluntad de conseguir, por fin, una solución, que se articulaba entre dos niveles distintos: uno constitucional, que garantizaba un estatus de especialidad a las poblaciones de lengua francesa del distrito BHV, más allá de posibles cambios en la mayoría política; el otro se desarrollaba a través de la legislación especial, con el fin de equiparse de una disciplina de protección de las comunidades lingüísticas en la provincia del Brabante.

Por lo que se refiere al plan judicial, la resolución del problema BHV pasaba por la creación de la fiscalía de Hal-Vilvorde, que puede contar desde entonces con un organismo flamenco integrado por parte de jueces francófonos y de una fiscalía bilingüe en Bruselas, conducida por un fiscal de lengua francesa apoyado por otro flamenco. Todo el sistema judicial de Bruselas resultaba, así, repartido en dos, entre tribunales flamencos y franceses, con presidentes y jueces propios. No faltaron, además, reformas en lo que concierne al uso de lenguas en el procedimiento judicial. El de Bruselas se convirtió, por tanto, en el duodécimo *arrondissement* judicial de Bélgica.¹³

En relación con el plan electoral, la primera etapa de reformas se realizó por medio de la creación de dos circunscripciones distintas, Bruselas-Capital (compuesta por diecinueve municipios) y Brabante flamenco, a través de la unión en un solo "cantón" electoral de los seis municipios que gozaban de un régimen lingüístico que facilita el uso del francés, a pesar de su posición geográfica en el territorio unilingüe flamenco.

Los ciudadanos que habitan en el Brabante flamenco no podrán votar por otros candidatos que no sean aquellos de las listas flamencas representadas en el mismo Brabante flamenco, excepción hecha de los residentes en uno de los municipios à *facilités*. En este caso, el elector mantiene el derecho a elegir su propio candidato entre las listas flamencas del Brabante y aquellas de Bruselas-Capital. Finalmente, ninguna opción quedaba en manos de los habitantes de la circunscripción de Bruselas-Capital, que podrán votar tan solo por candidatos *bruxellois* en las elecciones federales.

La estabilidad del acuerdo estaba garantizada a través de la aprobación de algunos cambios constitucionales, ante todo la refor-

13. Merece la pena recordar que la ley de reforma del distrito judicial BHV fue impugnada. En este sentido, véase el pronunciamiento del constitucional belga n. 96, del 30 de junio de 2014.

ma del artículo 63 Cb, cuyo segundo subpárrafo estaría integrado por una disposición que otorga un amparo especial a los derechos lingüísticos de los flamencos y francófonos en la provincia del Brabante, por medio de una ley especial que define las medidas de protección. La revisión de dicha disciplina está limitada y se llevará a cabo tan solo a través de las mayorías previstas en el artículo 4 de la Constitución.

En segundo lugar, se introdujo en la Constitución el artículo 168 bis, que prevé la aprobación de una disciplina especial en relación con las elecciones europeas en favor de los electores del Brabante flamenco. Finalmente, se aprobó el artículo 157 bis, que asegura el uso de los derechos lingüísticos en el recién nacido distrito judicial de Bruselas.

Sin embargo, como hemos recordado, el primer paquete de reformas no se limitaba a resolver el problema del distrito BHV. Incluía, además, una serie de modificaciones relativas al nombramiento del *bourgmestre* en los municipios flamencos; a la creación de la *Communauté métropolitaine de Bruxelles*; al procedimiento de voto para los belgas en el extranjero, y al fortalecimiento de la democracia y la credibilidad del sistema político.

El nombramiento de los *bourgmestres* en Flandes quedará como competencia de la región, aunque la Asamblea General de la sección del contencioso-administrativo del *Conseil d'Etat* tendrá la última palabra en el caso de controversia sobre el nombramiento en los seis municipios con un régimen facilitado.

El legislador previó, también, la creación de la *Communauté métropolitaine de Bruxelles*, con el fin de facilitar la consulta entre los diferentes niveles de poder en lo que concierne especialmente a las cuestiones transregionales. La nueva legislación, además, tenía como objetivo mejorar el sistema de financiación de la Región de Bruselas-Capital, habida cuenta del fenómeno de *free ride* en el ámbito fiscal, debido al incesante nivel de movilidad que interesa a la capital y a su papel en el ámbito internacional.

Finalmente, la legislación electoral se modificó a través de la legislación especial a fin de racionalizar la entrada en funciones de los elegidos. En este sentido, la medida más relevante estaba representada por la coincidencia en la misma fecha de todas las convocatorias electorales regionales, comunitarias, federales y europeas a partir del 1 de enero de 2014.

6. La segunda etapa de reformas: 2014

La segunda etapa de reformas se llevó a cabo, como la primera, tanto por medio de leyes especiales y ordinarias como de actos de modificación constitucional, publicados a la vez en el *Moniteur Belge* el 31 de enero de 2014. Estamos hablando, en su totalidad, de un considerable paquete legislativo, que cuenta con más de mil páginas de textos sobre la transferencia de competencias desde el Estado central hacia las comunidades y regiones, así como sobre la reforma de la ley especial de financiación. La reforma del Senado resulta ser, precisamente, la modificación con más trascendencia política-constitucional incorporada en el paquete de 2014. Nos extenderemos más en el análisis de la reforma del bicameralismo belga en el próximo párrafo.

Por ahora, quizá pueda ser importante empezar a subrayar, más allá del contenido de cada acto de reforma de la segunda etapa, una propensión del legislador belga, tal vez implícita pero no inconsciente, hacia un cambio por lo que se refiere a las dinámicas federales a través, lo hemos recordado al principio de estas breves consideraciones, de la valorización del papel regional.

A pesar de las muchas entidades que formalmente constituyen la federación belga según el dictado constitucional, el federalismo en Bélgica se ha desarrollado con arreglo a una lógica de enfrentamiento entre las dos comunidades lingüísticas, lo que no ha carecido de consecuencias en relación, por ejemplo, con las dinámicas políticas o el procedimiento de decisión. Está claro, efectivamente, que en una relación entre tan solo dos partes cada posible desacuerdo fácilmente se convierte en veto, más aún cuando, como en Bélgica, una parte tiene mucho a pedir y la otra no tiene *rien à demander*. Así ha sido en los últimos años, cuando más de una vez nos hemos encontrado en una situación de estancamiento institucional debido al desencuentro entre la atrevida postura de la comunidad flamenca hacia un acrecentamiento de la descentralización y la postura defensiva tomada en este sentido por la parte francesa, preocupada por ver a la federación vaciada de todas sus competencias.¹⁴ El marco en el que nos movemos puede complicarse más aún teniendo en cuenta algunos de los facto-

14. En particular, suscita cierta preocupación entre los francófonos la devolución a las comunidades de competencias en el ámbito del bienestar y la seguridad social, consideradas prioritarias en un proyecto de ciudadanía igualitaria y solidaria. Véase Kris Deschouwer, Min Reuchamps, "The Belgian Federation at the Crossroad...", 2013, 265.

res peculiares del sistema belga que hemos recordado en la primera parte de este trabajo, es decir, la naturaleza “integral” de la cuestión étnico-lingüística, que, de hecho, afecta a todo el territorio nacional, el carácter disgregante del federalismo en Bélgica y su preferencia hacia el compromiso como práctica política de resolución de las controversias institucionales.

Consciente de las dificultades concretas, pero también de la distorsión del sistema a la que esta dinámica vis a vis conduce, el legislador (*rectius*: los actores políticos que llevaron a cabo el acuerdo de 2011, viviendo en su piel las consecuencias de un prolongado estado de punto muerto de la política belga) intentó, al parecer, encontrar nuevas trayectorias para la política belga, valorando el rol de otras entidades institucionales con el fin de hacer crecer el nivel de interdependencia entre los sujetos institucionales y la posibilidad de superar, así, el enfrentamiento lingüístico, introduciendo en el debate político nuevas perspectivas de diálogo multilateral.

En este sentido, hay que mirar a las reformas previstas en el paquete legislativo de 2014 y al relieve que en estas se asigna a las regiones belgas, en contra de la tendencia pasada, cuando la región había sido progresivamente arrinconada mientras las comunidades iban fortaleciendo su propio protagonismo institucional y político. La introducción de nuevos órganos de cooperación entre regiones y comunidades, como las reformas de fortalecimiento de la estructura de la Región de Bruselas-Capital, ya había abierto el camino hacia una nueva posible dinámica federal.

Sin embargo, hay que ser realistas. Esperar que solo a través de los recientes cambios legislativos y constitucionales las regiones, de repente, puedan jugar un papel alternativo respecto a la hegemonía hasta ahora ejercida por parte de las comunidades sería excesivamente simplista, teniendo en consideración, por ejemplo, el escaso desarrollo institucional de la región flamenca. Esta, en virtud del artículo 137 de la Constitución, ha ido perdiendo su autonomía política, trasladando sus poderes en favor de la comunidad flamenca, con la que comparte su organización institucional. De manera parecida hay que analizar las peculiaridades que caracterizan las relaciones entre la comunidad francófona, la región valona y la de Bruselas, cuya permanencia en términos de autonomía se debe en primer lugar a la posición geográfica de la capital, atrapada en territorio flamenco y desarraigada territorialmente de la comunidad de idioma francés. En este caso, también la prevalencia de la entidad-comunidad respecto a la entidad-región se manifiesta en un predominio de la lógica comunitaria respecto de

aquella, considerando que lo que se quiere alcanzar es la unidad de las dos regiones geográficamente separadas dentro del marco de la comunidad francesa.¹⁵

De todas formas, y concretamente, el cambio impulsado por la reforma de 2014 pasaba, en primer lugar, por el reconocimiento a la región de una incrementada autonomía fiscal (se ha hablado de casi 12 millardos de euros suplementarios) y, a la vez, por el traslado completo o parcial de una larga listas de materias¹⁶ que, pese a no ser cedidas tan solo en favor de las regiones, sino también de las comunidades, fortalecen el *fait régional*, sobre todo en correspondencia de la región valona respecto de la Fédération Wallonie-Bruxelles.¹⁷ Finalmente, pasa también por la reforma del Senado belga.

15. Véase Johanne Poirier, "Who is afraid of (con)federalism?", en Kris Deschouwer, Johanne Poirier, *(Con)federalism: Cure or Curse?*, Re-bel e-book, 18 de julio de 2015, 27-41.

16. Es decir: Politique en matière d'autorisations concernant les implantations commerciales / Comité socio-économique national pour la Distribution; Maisons de justice et services externes; Centre national de surveillance électronique; Droit sanctionnel de jeunes; Fonds de l'expérience professionnelle; Bien-être animal; Transit des déchets; Agrément des professions des soins de santé; Activation des allocations de chômage; Titres-services; Fonds de formation titres-services; Agences locales pour l'emploi; Congé-éducation payé; Outplacement; Apprentissage industriel; Conventions de premier emploi – Projets globaux; Interruption de carrière; Contractuels subventionnés; Comités d'acquisition; Allocations familiales; Formation à la conduite; Fonds des calamités agricoles; Contrôle des prix; Accès à la profession – conditions d'établissement ; Homologation des radars; Baux commerciaux, baux à loyer et baux à ferme; Contrôle des films; Migration économique; Homogénéisation des soins de santé mentale; Homogénéisation de la politique des hôpitaux; Homogénéisation de la politique des personnes âgées et des soins *long care*; Homogénéisation de la politique de prévention (tabagisme, dépendance aux drogues, actions santé environnementale, plan d'alimentation et de santé); Organisation des soins de santé de première ligne (services intégrés soins à domicile, cercles de médecins généralistes, subventions, commissions médicales provinciales, réseaux palliatifs); Modalités de contingentement des métiers de la santé: sous-quota; Contrôle technique des véhicules; Code de la route; Fixation des normes de l'infrastructure routière; Navigation intérieure; Allocation d'aide aux personnes âgées; Accompagnement des bénéficiaires du revenu d'intégration sur le marché du travail; Fonds d'intégration européen; Economie sociale; Politique des grandes villes; Pôles d'attraction interuniversitaires; Fonds des calamités; Bureau d'Intervention et de Restitution Belge (BIRB); Institut Belge pour la Sécurité Routière (IBSR); Fonds d'Equipements et de Services Collectifs (FESC) (section de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés – ONAFTS); Fonds de Participation ; Office National de l'Emploi (ONEM) – transfert partiel; Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité (INAMI) – transfert partiel; réduction d'impôts pour dépenses spécifiques en matière d'habitation.

17. Con los acuerdos de Sainte Emilie, efectivamente, se define, por ejemplo, el traslado de competencias en tema de ayuda a las personas y salud de la Fédération Wallonie-Bruxelles hacia la región valona y la Commission Communautaire Commune (COCOM). El encargado de su gestión es el Organisme d'Intérêt Public (OIP).

7. La reforma del bicameralismo en Bélgica

Entre los muchos cambios que han sido impulsados por la sexta reforma del Estado destaca la revisión del bicameralismo. De hecho, no estamos simplemente frente a un cambio que afecta solo a detalles funcionales u organizativos. Una lectura entre líneas de la reforma nos invita a considerar, más bien, que nos encontramos frente a un cambio que afecta, una vez más, al tipo de Estado y a la idea de Estado federal que el reino belga persigue. En primer lugar, se reduce el número de miembros que componen el Senado: de 71 a 60. No se trata de una reducción drástica, pero sí significativa, habida cuenta de las dificultades que acompañan los intentos de racionalización del órgano en otros países como España y Italia, donde el número de senadores suele considerarse excesivo.

La reducción del número de senadores se acompaña de un cambio radical en la composición del órgano. La elección cesa de ser directa y se convierte en indirecta, de modo que serán los parlamentos de las entidades federadas los que designen entre sus miembros a los senadores. El Parlamento flamenco designa veintinueve senadores; diez son designados por el Parlamento de la denominada Fédération Wallonie-Bruxelles; ocho, por la Asamblea valona, y dos, por el grupo lingüístico francés que forma parte del Parlamento de la Región de Bruselas-Capital. Un único senador es designado por el Parlamento de la comunidad alemana. Permanece el componente de senadores cooptados, que son diez en total, de los cuales seis serán nombrados por los flamencos y otros cuatro por los francófonos sobre la base de los resultados de las elecciones de la Cámara de los Representantes. Desaparecen también los miembros por ley procedentes de la casa real.

La reforma lleva consigo también cambios relevantes en lo que concierne a las funciones y competencias que el "nuevo" Senado es llamado a ejercer. En primer lugar, el Senado en Bélgica cesa de ser un órgano permanente, en consideración, también, del doble mandato que los senadores-diputados de los parlamentos subnacionales están llamados a desempeñar. Se prevé un mínimo de ocho convocatorias por año.

A partir de la reforma crece la función de asesoramiento que el Senado está llamado a ejercer, adoptando, de alguna forma, un papel de órgano consultivo, mientras que al mismo tiempo su participación en el proceso legislativo se encoge considerablemente. El bicameralismo perfecto permanece solamente en el momento de la revisión

de la Constitución o, en general, la organización del Estado federal, la aprobación de las leyes especiales y en otros pocos casos previstos por la Constitución.

Por lo demás, el Senado guarda el poder de abdicar respecto a la legislación ordinaria, que difícilmente podrá ser utilizado muy a menudo, teniendo en cuenta el carácter fuertemente agravado de su proceso. Para debatir y votar un proyecto de ley en el Senado se necesita ahora el voto favorable de treinta y un senadores, más la tercera parte de los miembros de cada grupo lingüístico. Antes, solo se requería el apoyo de quince senadores de los setenta y uno que formaban parte del Senado; quizás por eso, y por una general restricción de los poderes legislativos que ha sufrido el Senado, alguien se ha atrevido a hablar en Bélgica de “la mise au frigo d’une institution”.

La reforma del Senado ha sido ásperamente criticada por parte del mundo político belga. Efectivamente, si bien para algunos la cámara alta se convierte por fin en el corazón del sistema federal belga, permitiendo la reunión de las instituciones federales, otros subrayan la tendencia al unicameralismo injertada por la reforma, de manera peculiar respecto a todos los países federales que encuentran en el bicameralismo la forma de expresar a nivel institucional su naturaleza multinivel (las excepciones de Venezuela y los Emiratos Árabes, o de países aún más pequeños como Comores, Micronesia y Saint Kitts and Nevis, no quitan valor a la afirmación).

La verdad es que la transformación del Senado en una cámara de elección indirecta, desposeída de la mayoría de los poderes legislativos, induce a algunos a interpretar la reforma misma como un paso más hacia “le démantèlement du pays”, favoreciendo el camino de Bélgica hacia una disgregación creciente que la llevará a convertirse, según dicha opinión –o mejor dicho, según los deseos de los nacionalistas flamencos de De Wever–, en una confederación peculiar, lejos de los modelos históricos de Suiza, Estados Unidos o Alemania, pero capaz de conceder el máximo protagonismo político-institucional a las entidades subestatales, aun guardando poco más de un espacio de soberanía externa al Estado central (*infra*).¹⁸

Lo cierto es que para entender hacia dónde va el Senado después de la reforma es necesario comprender de dónde viene, o sea, cuáles

18. Sobre el proyecto confederal del partido nacionalista flamenco N-VA, véase Anna Mastromarino, “Evaporazione vs solidificazione: la sfida belga”, *Le Istituzioni del Federalismo*, 4, 2014, p. 923.

eran las características principales de la cámara alta belga a partir del estreno del Estado federal.

El Senado de la federación de Bélgica nace como Senado *sui generis*: un híbrido desde el punto de vista del derecho comparado. No es ni cámara política, porque no participa en la relación de confianza con el Gobierno; ni cámara de representación territorial, a sabiendas que la selección de sus miembros no garantizaba la plena expresión de todas las entidades subestatales; ni verdadera cámara legislativa, considerada la condición de *stand by* en la que se encuentra a menudo respecto a la cámara baja, con la que compite en la última palabra a la hora de legislar.

Sería restrictivo, sin embargo, incluso erróneo, definir el papel jugado por el Senado solamente a partir de las categorías clásicas del bicameralismo. De hecho, su carácter *sui generis* hace que el Senado belga haya representado para el derecho comparado una experiencia única donde lo relevante no es ni el factor territorial ni el ideológico, sino la afiliación comunitaria. El Senado se ha convertido en la fortaleza institucional de los grupos lingüísticos, en particular el francés y el flamenco, que han monopolizado el debate dentro del órgano, aprovechándose también de su composición, en la que destaca, por un lado, el rol predominante de las dos colectividades lingüísticas de la mayoría, y por el otro, la escasa o prácticamente inexistente presencia en la asamblea de los otros entes federados. Así sucede en el caso de la comunidad alemana y de la Región de Bruselas-Capital, habida cuenta que la participación de sus representantes en el Senado dependía más de una lógica de afiliación lingüística que de la lógica de la representación institucional, aunque debe decirse que el aislamiento de la región respecto de la comunidad siempre ha resultado evidente en todo el marco de la función senatorial, más allá de una lógica de pura asimetría. Se expresaba así una vez más, en el Senado también, esa condición de subalternidad en la que las regiones se encuentran en la vida político-institucional belga, que por ahora es difícil decir si las medidas activadas por la sexta reforma del Estado tendrán la fuerza de alterar en favor de un mayor equilibrio de poder entre todas las entidades federales.

Para evaluar los resultados habrá que esperar más tiempo.¹⁹

19. Aunque haya que decir que hay quien no se espera mucho de esta reforma habida cuenta que: "le constituant n'a pas choisi de faire du Sénat une véritable chambre des entités fédérées, en maintenant une logique bicommunautaire tant au niveau de sa composition que de son mode de fonctionnement". Así, Anne Feyt, Pascale Vandernacht,

8. ¿Y ahora qué?

Seguir el camino de reformas trazado por el acuerdo *du papillon* ha sido uno de los primeros compromisos contraídos por el nuevo Gobierno formado tras las elecciones federales del 25 de mayo 2014. Sin embargo, y a pesar de las declaraciones iniciales, es evidente que desde entonces el afán reformista belga que ha caracterizado los últimos años ha ido disminuyendo.

Las causas de este bajón hay que buscarlas, probablemente, en los resultados de las elecciones. La coalición gubernamental, novedosa para la historia institucional de Bélgica, tiene efectivamente que enfrentarse a unos cuantos problemas de convivencia política, siendo llamada también a intentar llevar al Estado fuera de las dificultades económicas y de presupuesto general público debidas a la crisis que desde hace varios años se manifiesta por toda Europa.

El Gobierno, dirigido por el primer ministro Charles Michel, del Movimiento Reformador francófono, representa toda una novedad en la vida constitucional belga: en primer lugar, por el número de ministros, limitado a catorce, pero también por los partidos que lo apoyan. La alianza entre nacionalistas y demócratacristianos flamencos con liberales flamencos y franceses constituye un atrevido experimento político por dos razones. Ante todo, porque cuenta con la presencia predominante de flamencos, lo que justifica la decisión de nombrar primer ministro al francés Michel, en vez de al demócratacristiano flamenco Peeters. En segundo lugar, porque la alianza ha dado vida, después de más de veinte años, a una plataforma de gobierno orientada sin duda hacia una política más bien liberal-conservadora. De hecho, después de veinticinco años de participación incesante en coaliciones para gobernar Bélgica, el Parti Socialiste ha sido excluido. Es más, parece que es en la voluntad de no contar con el partido de Di Rupo, compartida por los nacionalistas de N-VA y los liberales del MR, donde hay que buscar las razones que en concreto han hecho posible la actual coalición.

Las condiciones de inestabilidad en las que ha nacido el Gobierno Michel, junto a las inaplazables medidas a tomar en los próximos años para alcanzar los objetivos presupuestarios requeridos por la Unión Europea, han sido probablemente las causas principales del disminuido

"La réforme du Sénat, un tableau inachevé", en Joelle Sautois, Marc Uyttendaele (dir.), *La sixieme réforme de l'Etat 2012-2013. Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, Anthemis, 2013, 100.

interés hacia las reformas. Pero creo que ha de entenderse que se trata solo de un desinterés contingente y temporáneo.

Contingente, debido a la dificultad que el Gobierno encontraría en este momento al querer aprobar reformas constitucionales o leyes especiales, no pudiendo contar con la mayoría requerida. De hecho, si bien no le faltaría el apoyo del Parlamento en términos absolutos, no alcanzaría de ninguna manera el sostén de la mayoría del grupo lingüístico francés, dado que los francófonos del MR representan una fuerza minoritaria entre los francófonos.²⁰

Temporáneo, porque los nacionalistas consideran importante concluir el programa de medidas trazado por el acuerdo *du papillon* a fin de emprender un nuevo camino de reformas (*¿la septième réforme de l'Etat?*), considerando que lo hecho hasta hora no es suficiente.

Esto nos lleva a preguntarnos: ¿suficiente para qué? ¿Para alcanzar la independencia de Flandes?

En realidad, hace tiempo que en el debate político belga el proyecto independentista flamenco *tout court*, sin haber sido totalmente dejado de lado, ha perdido su empuje. Llama poderosamente la atención que, durante los meses precedentes a los referéndums de secesión en Escocia y Cataluña, el caso de Flandes no haya tomado fuerza también, ni en la prensa nacional o internacional, ni en la agenda política belga. Y eso, a pesar del hecho de que hace un tiempo, durante la crisis institucional de 2010-2011, eran muchos los que apostaban por la desintegración de Bélgica.²¹

Pero tan solo quien no tuviese la costumbre de razonar *à la belge*, es decir, solo quien descuidara los factores que, como hemos recordado, constituyen la médula del sistema belga (carácter integral del debate nacional y lingüístico; naturaleza disgregante del sistema federal; uso del compromiso como instrumento de preferencia en la resolución de los conflictos), podría asombrarse del hecho de que en Flandes ni se reivindica la convocatoria de un referéndum de independencia como expresión del derecho a decidir del pueblo flamenco ni se mira a la secesión en sí misma como meta de la acción de los nacionalistas.

El objetivo de los nacionalistas de Bart De Wever, de hecho, y por el momento, no parece ser la independencia de Flandes *hic et nunc*,

20. Véase Nicolas Dupont, "Il federalismo belga al bivio", *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2, 2015, 383 ss.

21. Véase Hooghe Marc, "Does multi-level governance reduce the need for national government?", *European Political Science*, 11, 2012, p. 90.

sino la creación de una confederación, pero no a través del quebramiento del pacto constitucional. Más bien buscan poner en marcha un debate constitucional que sea capaz de llevar a cabo un nuevo cambio de la forma de Estado.

Hoy en día no es posible encontrar ejemplos concretos y puros de confederación, ni es en la experiencia de Estados Unidos de 1777 o de Alemania y Suiza de 1815 en la que piensan los independentistas flamencos que hablan de confederación.²² Ellos piensan, más bien, en un modelo que se enraíza en el sistema federal y en sus dinámicas, que represente, de hecho, una implementación de lo existente y no su superación, a través de la progresiva disminución, hasta el mínimo posible, del papel jugado por el Estado central, tanto en lo que concierne al ámbito institucional como respecto a las competencias asignadas, previendo espacios de decisión compartida muy estrictos y puntuales.

Se trataría de un cambio hacia una ordenación confederal, por lo tanto, que en vez de representar un acto con el que se reniega la opción federal constituye, mejor, su obvio desarrollo, llevando lo más allá posible la evolución centrípeta, pero confirmando a la vez la unidad del Reino belga en el ámbito internacional. La persistencia del Estado belga en sí mismo, efectivamente, no parece estar en duda, ni siquiera por parte de los nacionalistas flamencos, que terminan utilizando el término "confederación" en sentido amplio y no estrictamente jurídico,²³ pretendiendo alcanzar cuatro objetivos políticos distintos: la agudización del bipolarismo, a pesar del posible aislamiento de la comunidad alemana y de la Región de Bruselas-

22. Sobre el concepto teórico de confederación y su relación con los demás tipos de organización territorial, véase John Loughlin, "Federalism, federation and confederation: towards hybridity", y Jan Velaers, "The Belgian federalism/confederalism debate in light of classic constitutional theory", los dos en Kris Deschouwer, Johanne Poirier, *(Con)federalisme...*, 4-16, 17-26.

23. Véase Hugues Dumont, Sebastien Van Drooghenbroek, "Le statut de Bruxelles dans l'hypothèse du confédéralisme", *Brussels Studies*, 10, 2007, 2: "Dans la bouche de certains acteurs qui font un usage purement politique du terme le confédéralisme revêt une autre signification. Il ne vise ni le remplacement de la Constitution belge par un traité conclu à l'initiative des anciennes composantes de l'Etat belge (ou de certaines d'entre elles) devenues souveraines et indépendantes, ni une qualification audacieuse de la structure institutionnelle actuelle". Hugues Dumont, "Le fédéralisme multinational beige se prête-t-il à une mutation confédérale? Les onze leçons d'un fédéralisme immature", en Michel Seymour, Guy Laforest (dir.), *Le fédéralisme multinational. Un modèle viable?*, Bruxelles, Peter Lang, 2011, 191, subraya una cierta ambigüedad en el uso del termino confederal por parte de los actores políticos. Véase también Jan Velaers, "Quel avenir pour la Belgique?", en Joelle Sautois, M. Uyttendaele (dir.), *La sixieme reforme...*, 568-569.

Capital;²⁴ el progresivo vaciado de la función legislativa del Estado federal en pro de las entidades federales; el cambio de las reglas de igualación fiscal interregional a fin de reducir las transferencias desde el norte de Bélgica hacia el sur, y la actuación del diseño constitucional en lo que concierne al reparto de competencias legislativas, habida cuenta que hoy en día el artículo 35 Cb, que asigna a la federación un número restringido de ámbitos, no ha encontrado todavía aplicación.²⁵

De todas formas, habrá que subrayar que, a pesar de la posible futura evolución del modelo constitucional de 1993, el sistema belga incluye actualmente por sí mismo algunos factores que podrían ser entendidos como de arranque hacia una evolución confederal. Pensemos en el papel que desempeña el Gobierno y en su composición; en el uso del poder de veto, que tan solo la práctica del compromiso llega a neutralizar, junto a los institutos que el ordenamiento prevé a fin de proceder a limar el conflicto lingüístico; en el sistema de distribución de competencias, y en la incesante actividad de las fuerzas centrípetas, que obliga a periódicos reajustes entre poderes, llevados a cabo con una intensa actividad de negociación, conforme al paradigma confederal.²⁶ Pensemos también, finalmente, en la peculiaridad de la estructura política belga, tremendamente polarizada a lo largo de la escisión lingüística y carente de factores de reconstrucción del debate en términos federales y multilaterales. La ausencia de partidos políticos que actúen más allá de la dinámica lingüística hace hincapié en el enfrentamiento entre las dos comunidades, hasta el punto que la contraposición, en la federación belga, más que entre centro y periferia, se concreta entre dos periferias que conciben el Estado de forma muy diferente y, por lo tanto, operan de forma diferente.²⁷

24. ...lo cual parece muy improbable: Anna Mastromarino, "Evaporazione vs solidificazione...", 2014, 931.

25. El artículo 35 se cierra con una disposición transitoria capaz de suspender su eficacia. Con ella, de hecho, se establece que la aplicación del artículo 35 está subordinada a la aprobación de una ley especial y a otra de reforma del título III de la Constitución para la determinación de una detallada lista de competencias asignadas de forma exclusiva al Estado central. A día de hoy, ni la ley especial ni la reforma constitucional han sido aprobadas, de forma que la letra del artículo 35 queda *tanquam non esset*.

26. Véase Hugues Dumont, Sebastien Van Drooghenbroek, "Le statut de Bruxelles...", 2007, 1 ss.

27. Véase Jean Benoit Pilet, Jean Michel De Waele, Serge Jumain (eds.), *L'absence de partis nationaux: menace ou opportunité?*, Bruxelles, E. Université de Bruxelles, 2009.

En este sentido, la idea de un desarrollo confederal *sui generis* del sistema belga podría representar un punto de encuentro entre la aspiración a la máxima independencia de la comunidad flamenca y el deseo de guardar una estructura estatal central abrigado en la comunidad francófona.

Pero con esto estamos muy lejos de querer pronosticar una séptima reforma del Estado que lleve Bélgica hacia el confederalismo. Lo hemos recordado al principio de estas breves reflexiones: Bélgica es un laboratorio constitucional, donde se experimenta y se va comprobando la factibilidad de más de una opción a la vez –opciones tal vez muy diferentes, a veces hasta antitéticas.

Así, mientras hay quien opera para “evaporar” Bélgica²⁸ a través de un progresivo desmantelamiento del Estado central, también hay que contar con otros que están convencidos de que las causas de las recientes dificultades institucionales de Bélgica no son debidas a una crisis estructural del sistema federal o al agotamiento de su fuerza vital. Estas causas se ubicarían, más bien, en la falta de un proyecto de unidad nacional que, más allá de las diferencias, logre trazar un espacio de vida institucional compartida, una meta común que sobrepase la identidad belga a pesar de la adhesión a una u otra comunidad lingüística. No faltan elementos sobre los cuales fundar esta identidad: el consenso hacia la integración europea y un peculiar sentimiento de *patriotisme dynastique* que en más de una ocasión ha unido a los belgas a la Corona, por ejemplo. Pero sí que se echa de menos un espacio político en el que este sentirse belga pueda crecer y fortalecerse, impregnando por sí mismo nuevos ámbitos. Es en este sentido que ha de mirarse con interés la propuesta de creación de un nuevo distrito electoral federal²⁹ que pueda contrabalancear el dicotómico sistema

28. Una vez más, Anna Mastromarino, “Evaporazione vs solidificazione...”, 2014, 916.

29. En 2005, un grupo de académicos belgas, asociados en el proyecto denominado PAVIA, se pronunciaron en favor de la creación de un distrito electoral federal único, sobrepuesto a las circunscripciones electorales provinciales fundadas en el separatismo lingüístico: un distrito único capaz de seleccionar quince miembros de la cámara baja que se sumarían al número actual de parlamentarios. Si la propuesta “a été perçue au départ comme une initiative, certes sympathique [...] mais politiquement peu réaliste, elle s’est progressivement imposée comme une piste de travail appréciable dans les cadre des réformes institutionnelles”. Cfr. Luc Detroux, “La circonscription fédérale: du mythe à la réalité... ou à l’histoire?”, *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, 4, 2011, 307. La propuesta se basaba en el convencimiento que el progreso de una sociedad democrática pasa por la necesidad que los que pretenden gobernar un país hablen y actúen en nombre de toda la población y no tan solo de una lingüísticamente determinada. Resulta difícil hacer pronósticos sobre las consecuencias que podría llevar consigo a corto plazo la introducción de un distrito semejante. El debate podría destemplarse, favoreciendo posturas

de partidos belga, de hecho divididos en dos a lo largo de la escisión lingüística a partir de finales de los años sesenta.³⁰ Ha de valorarse, asimismo, la posibilidad de promover la realización del *plan Marnix*, que apuesta por la valorización del multilingüismo en la región *bruxelloise* y por la reflexión sobre la función social de la lengua.³¹

Se trata de propuestas nacidas y sostenidas en primer lugar en el mundo académico que ahora ya van recibiendo apoyo, aunque todavía tímido, en el ámbito político-institucional. Resulta difícil decir si estas propuestas tendrán la fuerza necesaria para impulsar un cambio o para contrabalancear las fuerzas centrípetas que animan

compartidas y abandonando las más extremas, o, al contrario, podría radicalizarse, por ejemplo, en correspondencia a los ataques de bulimia electoral por parte de los partidos franceses, que intentarían de cualquier manera interceptar el voto de aquellos electores francófonos que habiten en territorio flamenco. Pero no es a las consecuencias a corto plazo que mira el grupo PAVIA, sino a sus efectos directos e indirectos en el tiempo. Si no es posible cambiar la ordenación de las circunscripciones provinciales, si la estructura del sistema de partidos no parece ser próxima a una reestructuración, entonces lo que se pretende es encaminar un proceso capaz de obligar "les partis qui participent aux élections fédérales à tenir un discours qui ne se limite pas aux aspirations des électeurs de sa propre communauté ou de sa propre région, mais tienne compte également de l'opinion des électeurs de l'autre communauté ou de l'autre région", capaz de facilitar el nacimiento de partidos de naturaleza federal en sentido propio. *Vid.* sobre esto Kris Deschouwer, Philippe Van Parijs, "Circonscription fédérale: encore un pas de franchi", *Politique*, 2014, 77-81; Philippe Van Parijs, "Is a Bi-National Democracy Viable? The Case of Belgium", en Anita Shapira, Yedidia Z. Stern, Alexander Yakobson (eds.), *Nationalism and Binationalism. The Perils of Perfect Structure*, Brighton, Sussex Academic Press & Jerusalem, 2013, 61-70; Kris Deschouwer, Philippe Van Parijs, "Electoral Engineering for a Stalled Federation. A Country-wide Electoral District for Belgium's Federal Parliament. Rethinking Belgium", e-book, n. 4, www.rethinkingbelgium.eu, 16 de febrero de 2012. Dave Sinardet, Jérémy Dodeigne, Min Reuchamps, "La circonscription électorale fédérale", in Frédéric Bouhon, Min Reuchamps (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 347-366; Dave Sinardet, "Une idée qui fait son chemin: historique de la proposition de la circonscription fédérale en Belgique", en *Outre-terre*, n. 40, 2014, 263-273.

30. Regis Dandoy, Geoffroy Matagne, Caroline Van Wynsberghe, "The future of Belgian Federalism: an Analysis of Party Preferences", *Regional and Federal Studies*, 2013, 332.

31. En particular, en la opinión de quien apoya el *plan Marnix*, el multilingüismo en la Región de Bruselas-Capital debería ser alcanzado por medio de un sistema de inmersión lingüística que contemplase en el sistema escolar el aprendizaje obligatorio y contextual del francés y del flamenco, pero también del inglés. Actuando en la zona del reino belga más complicada desde el punto de vista lingüístico, la idea es ir cambiando en las nuevas generaciones la manera de entender la lengua como medio de expresión de identidad, ciertamente, pero también como mero medio de comunicación, a partir del hecho que "apprendre la langue de l'autre ce n'est pas trahir sa communauté". Así, P. Van Parijs, "Le multilinguisme n'est pas nocif", en *Le Soir*, 27 de septiembre de 2013. *Id.*, "Alterité et diversité: le défi de l'autre en Europe", *France Forum*, n. 53, 2014, p. 27-29, y "Multilingual Brussels: past, present and future", en Eric Corijn, Jessica Van der Ven (eds.), *The Brussels Reader. A small world city to become the capital of Europe*, VUB Press, 2012, p. 269-289.

los nacionalistas flamencos. Igualmente, es difícil decidir, entre tantas y tan diferentes propuestas, cuáles serán las que tendrán concretamente éxito.

Lo que sí es cierto es que todas ellas representan una ocasión única de experimentación para el reino belga, lo cual nos fortalece en la idea que en Bélgica todo siempre es un poco más complicado de lo que parece, de forma que nunca está dicha la última palabra.³²

Referencias

- AGRANOFF, Robert (ed.). *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.
- BEHRENDT, Christian. "La révision avant la révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge". *Actualités du Droit*, 2002, p. 403-442.
- . "La possible modification de la procédure de révision de la Constitution belge". *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2003, p. 279-308.
- DANDOUY, Regis; MATAGNE, Geoffroy; VAN WYNSBERGHE, Caroline. "The future of Belgian Federalism: an Analysis of Party Preferences". *Regional and Federal Studies*, 2013, p. 331-351.
- DESCHOUWER, Kris; VAN PARIJS, Philippe. "Circonscription fédérale: encore un pas de franchi", *Politique*, 2014, p. 77-81.
- . "Electoral Engineering for a Stalled Federation. A Country-wide Electoral District for Belgium's Federal Parliament. Rethinking Belgium", e-book, n. 4, www.rethinkingbelgium.eu, 16 de febrero de 2012.
- DESCHOUWER, Kris; REUCHAMPS, Min. "The Belgian Federation at the Crossroad". *Regional and Federal Studies*, vol. 23, n. 3, 2013, p. 261-270.
- DETROUX, Luc. "La circonscription fédérale: du mythe à la réalité... ou à l'histoire?". *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, 4, 2011, p. 307-333.
- DUMONT, Hugues. "Le fédéralisme multinational belge se prête-t-il à une mutation confédérale? Les onze leçons d'un fédéralisme immature", in Michel Seymour, Guy Laforest (dir.). *Le fédéralisme multinational. Un modèle viable?*. Bruxelles: Peter Lang, 2011, 191.
- DUMONT, Hugues; VAN DROOGHENBROEK, Sebastien. "Le statut de Bruxelles dans l'hypothèse du confédéralisme". *Brussels Studies*, 10, 2007, p. 1-19.
- DUPONT, Nicolas. "Il federalismo belga al bivio". *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2, 2015, p. 366-388.
- FEYT, Anne; VANDERNACHT, Pascale. "La réforme du Sénat, un tableau inachevé", en Joelle Sautois, Marc Uyttendaele (dir.). *La sixième réforme de*

32. Véase Bart Maddens, Georges Vogel, "La Belgique à la croisée des chemins: entre fédéralisme et confédéralisme", *Outre-Terre*, n. 40, 2014.

- l'Etat 2012-2013. Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*. Limal: Anthemis, 2013, 100.
- HOOGHE, Marc. "Does multi-level governance reduce the need for national government?". *European Political Science*, 11, 2012, p. 90-95.
- LIJPHART, Arendt. *Le democrazie contemporanee*, 1999 (trad. it.: Bologna, Il Mulino, 2001).
- LOUGHLIN, John. "Federalism, federation and confederation: towards hybridity", en Kris Deschouwer, Johanne Poirier. *(Con)federalism: Cure or Curse?*. Re-bel e-book, 18 de julio de 2015, 4-16
- MADDENS, Bart; VOGEL, Georges. "La Belgique à la croisée des chemins: entre fédéralisme et confédéralisme". *Outre-Terre*, 40, 2014, p. 251-261.
- MASTROMARINO, Anna. "Evaporazione vs solidificazione: la sfida belga". *Le Istituzioni del Federalismo*, 4, 2014.
- . *Belgio*. Bologna: il Mulino, 2013.
- . *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale nello stato multinazionale*. Milano: Giuffrè, 2010.
- PILET, Jean Benoit; DE WAELE, Jean Michel; JUMAIN, Serge (eds.). *L'absence de partis nationaux: menace ou opportunité?*. Bruxelles: E. Université de Bruxelles, 2009.
- POIRIER, Johanne. "Who is afraid of (con)federalism?", en Kris Deschouwer, Johanne Poirier. *(Con)federalism: Cure or Curse?*. Re-bel e-book, 18 de julio de 2015, 27-41.
- SCHOLSEM, Jean-Claude. "Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'art. 195 de la Constitution". *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, 1999, p. 99-105.
- SINARDET, Dave. "Une idée qui fait son chemin: historique de la proposition de la circonscription fédérale en Belgique". *Outre-terre*, n. 40, 2014, 263-273.
- SINARDET, Dave; DODEIGNE, Jérémy; REUCHAMPS, Min. "La circonscription électorale fédérale", in Frédéric Bouhon, Min Reuchamps (dir.). *Les systèmes électoraux de la Belgique*. Bruxelles: Bruylant, 2012, 347-366.
- VAN PARIJS, Philippe. "Is a Bi-National Democracy Viable? The Case of Belgium", en Anita Shapira, Yedidia Z. Stern, Alexander Yakobson (eds.), *Nationalism and Binationalism. The Perils of Perfect Structure*. Brighton: Sussex Academic Press & Jerusalem, 2013, p. 61-70.
- . "Alterité et diversité: le défi de l'autre en Europe". *France Forum*, n. 53, 2014, p. 27-29.
- . "Multilingual Brussels: past, present and future", en Eric Corijn, Jessica Van der Ven (eds.). *The Brussels Reader. A small world city to become the capital of Europe*. Brussels: VUB Press, 2012, p. 269-289.
- VELAERS, Jan. "Quel avenir pour la Belgique?", en Joelle Sautois, M. Uyttendaele (dir.). *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013): tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, 568-569.

- . “The Belgian federalism/confederalism debate in light of classic constitutional theory”, en Kris Deschouwer, Johanne Poirier. *(Con)federalism: Cure or Curse?*. Re-bel e-book, 18 de julio de 2015, 17-26

RESUMEN

La sexta reforma del Estado en Bélgica se ha desarrollado a partir de la firma del acuerdo titulado *Un Etat fédéral plus efficace et des entités plus autonomes*, más conocido como *Accord du papillon*. Después de una larga crisis institucional, la negociación entre los principales partidos belgas (sin los nacionalistas flamencos) pareció el camino más adecuado para asegurar la formación del gobierno y permitir el inicio de una nueva época de reformas que, hasta ahora, se ha desarrollado en dos etapas, en 2012 y en 2014, a través de actos de naturaleza legislativa y constitucional al mismo tiempo, entre los cuales destacan dos. La sexta reforma del Estado define las bases para la división de la circunscripción Bruxelles-Hal-Vilvorde. En segundo lugar, con ella se ha impulsado la revisitación del bicameralismo belga. Recientemente, el afán reformista belga de los últimos años ha ido disminuyendo. Las causas hay que buscarlas, probablemente, en los resultados de las últimas elecciones. Pero previsiblemente se trata sólo de un desinterés contingente y temporáneo: en Bélgica siempre es todo un poco más complicado de lo que parece, de forma que la última palabra nunca está dicha.

Palabras clave: Bélgica; reforma constitucional; nacionalismo; multilingüismo; confederación; federación; distrito Bruxelles-Hal-Vilvorde; Senado.

RESUM

La sisena reforma de l'Estat a Bèlgica s'ha desenvolupat a partir de la firma de l'acord titulat *Un Etat fédéral plus efficace et des entités plus autonomes*, més conegut com *Accord du papillon*. Després d'una llarga crisi institucional, la negociació entre els principals partits belgues (sense els nacionalistes flamencs) va semblar el camí més adequat per assegurar la formació del govern i permetre l'inici d'una nova època de reformes que, fins ara, s'ha desenvolupat en dues etapes, al 2012 i al 2014, a través d'actes de naturalesa legislativa i constitucional alhora, entre els quals en destaquen dos. La sisena reforma de l'Estat defineix las bases per a la divisió de la circumscripció Bruxelles-Hal-Vilvorde. En segon lloc, amb la reforma s'ha impulsat la revisió del bicameralisme belga. Darrerament, l'afany reformista belga dels últims anys ha anat disminuint. Las causes cal buscar-les, probablement, en els resultats de les últimes eleccions. Però previsiblement es tracta només d'un desinterès contingent i temporani: a Bèlgica sempre és tot una mica més complicat del que sembla, de manera que l'última paraula mai no està dita.

Paraules clau: Bèlgica; reforma constitucional; nacionalisme; multilingüisme; confederació; federació; districte Bruxelles-Hal-Vilvorde; Senat.

ABSTRACT

The *Accord du Papillon* started the Belgium *Sexième réforme de l'Etat*. After a long institutional crisis, an agreement between the major parties seemed the best way to ensure a stable government to the country and to enhance a new season of constitutional reforms. It consisted, so far, in two sessions (2012 and 2014) that brought the adoption of both legislative and constitutional acts. Two reforms appear crucial. First and foremost, the *Sexième réforme de l'Etat* set forth the criteria to divide the Bruxelles-Hal-Vilvorde district. Furthermore, it determined the Senate reform. Nonetheless, in the past months, the reformist enthusiasm has gradually decreased, but probably this is a temporary situation: in Belgium things are more complicated than they seem, so it is hard to have the last word.

Keywords: Belgium; constitutional reform; nationalism; multilingualism; confederation; federation; Bruxelles-Hal-Vilvorde district; Senate.