

# El proceso de integración europea en Bélgica. Premisa y marco de la federalización de un antiguo Estado unitario

*Dominik Hanf\**

Doctor iuris (Mainz), Docteur en droit (Liège)  
Charge de recherches (Université de Liège)  
Professeur, Collège d'Europe (Bruges)

## SUMARIO

- I. «DESINTEGRACIÓN» DE ELEMENTOS TRADICIONALES DEL PATRIMONIO JURÍDICO INTERNO A TRAVÉS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA
- II. ALGUNOS PUNTOS CLAVE DEL SISTEMA FEDERAL BELGA
- III. EL ESTADO FEDERAL «DEVOLUTIVO» EN LA UNIÓN EUROPEA—1. *Representación y ejercicio de los derechos de voto de Bélgica en la Unión europea*—A) Elaboración del Derecho primario—B) Elaboración del Derecho secundario—2. *Transposición y responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario*—A) El problema—B) Mecanismos de solución—3. *Nuevos desarrollos en la relación entre Derecho comunitario y Derecho nacional*—A) La doctrina «Le Ski» del Tribunal de casación belga—B) La posición del tribunal de arbitraje—C) Entre principio constitucional y obligaciones comunitarias: «pragmatisme à la belge»
- IV. EL DERECHO «FEDERAL» DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA COMO FACTOR DE INTEGRACIÓN INTRAESTATAL EN UN ESTADO MIEMBRO BIPO-LAR «FEDERALIZADO»

---

\* Este estudio ha sido elaborado en el marco de un Proyecto de investigación promovido por el Gobierno Federal belga (PAI P5/32 - droit de l'intégration européenne) y llevado a cabo por los Institutos Europeos de la Universidad de Lieja, Gante, Bruselas (ULB) y el Institut d'études politiques (Paris). Agradezo a Firass Abu Dalu y a Jean-Thierry Debry, asistentes en la cátedra de Derecho constitucional de la Universidad de Lieja, sus valiosas indicaciones.

Los editores de esta revista me han ofrecido amablemente presentar para este número monográfico dedicado al Derecho Comparado los problemas más importantes que el proceso de integración europea suscita en el ordenamiento jurídico belga.

A menudo se ha señalado que el proceso de integración europea va acompañado de una cierta desintegración del ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros, en la medida en que éste está llamado a dar respuesta principalmente a los problemas internos y a las necesidades de regulación intraestatal<sup>1</sup>. Esto también es válido en cierta medida para Bélgica (I).

Lo que convierte el caso belga en especialmente interesante es que el proceso de integración europea ha tenido lugar al mismo tiempo que la transformación del Estado unitario de 1831 en un Estado federal (II).

De esta manera, en el Estado unitario belga, y en su ordenamiento jurídico, se han producido dos desarrollos diferentes: por una parte la centralización supranacional en el nivel europeo (la llamada «federalization» en la terminología anglo-americana) y por otra parte la descentralización interna (la llamada «fédéralisation» en la terminología belga). El ordenamiento constitucional del Estado federal belga se ha desarrollado dentro del marco establecido por y de conformidad con el Derecho comunitario (III).

En la mayoría de los Estados miembros la integración europea conduce a una cierta desintegración del ordenamiento jurídico nacional, que será compensada por el «beneficio de integración» a nivel comunitario. Así el Derecho comunitario europeo es a la vez factor y expresión de la integración de los Estados miembros en la Unión Europea.

Sin embargo, la integración europea ha facilitado, y no de manera insignificante, la «federalización» de Bélgica, ya que ha proporcionado a la descentralización del antiguo Estado unitario no sólo un marco político, sino también un marco jurídico, lo que a menudo pasa inadvertido. Buena prueba de ello es que el tribunal constitucional belga (el «tribunal de arbitraje») se basa en el Derecho comunitario europeo a la hora de interpretar las competencias que la Constitución belga atribuye al Estado federal. El Derecho comunitario constituye en este Estado federal «devolutivo», con un ordenamiento jurídico fuertemente descentralizado, un factor de estabilización de primer orden, y sirve no solamente a la integración europea, sino también a la integración interna de Bélgica (IV).

<sup>1</sup> Para ser completo tendría también que ser mencionado que esta desintegración –en menor y diferente medida– también concierne a aquellos Estados que aunque (todavía) no pertenecen a la Unión europea, forman parte del proceso de integración europea por la conclusión de diferentes acuerdos (EEE, los llamados acuerdos europeos, acuerdos de asociación y acuerdos bilaterales como los concluidos con Suiza).

## I. «DESINTEGRACIÓN» DE ELEMENTOS TRADICIONALES DEL PATRIMONIO JURÍDICO INTERNO A TRAVÉS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

El proceso de integración jurídica promovido a través de la jurisprudencia del Tribunal de justicia de las Comunidades Europeas<sup>2</sup> (integración «negativa») y de la legislación comunitaria (integración «positiva») acarrea conflictos entre el Derecho comunitario y las tradiciones jurídicas de los Estados miembros. El Derecho nacional tiene en principio que adaptarse al Derecho comunitario en virtud de la primacía de este último, lo que ocasiona regularmente una «desintegración» de elementos tradicionales del patrimonio jurídico nacional.

A este respecto, Bélgica no es una excepción. Bajo la influencia del Derecho comunitario, Bélgica ha tenido que llevar a cabo, al igual que otros Estados miembros, transformaciones importantes, que cuestionan elementos esenciales de su tradición jurídica<sup>3</sup>.

Además los abogados y jueces belgas –por su formación y quizás también por la proximidad geográfica de las instituciones comunitarias– sienten tradicionalmente «simpatía» por Europa y no dudan en invocar y discutir argumentos de Derecho europeo. Los Tribunales belgas plantean con frecuencia preguntas prejudiciales al TJCE. No es una casualidad que importantes decisiones del TJCE tengan su origen en casos «belgas»<sup>4</sup>.

Ahora bien, lo que para muchos Estados miembros son problemas «normales» de recepción del Derecho comunitario en el Derecho nacional, pueden llegar a convertirse en Bélgica en problemas fundamentales de Derecho constitucional. Un ejemplo esclarecedor es el reconocimiento del sufragio activo y pasivo a los ciudadanos de otros Estados miembros (Artículo 19 del Tratado CE<sup>5</sup>).

Como la mayoría de las constituciones de los Estados miembros, la Constitución belga reservaba el sufragio activo y pasivo a los ciudadanos belgas. Con

<sup>2</sup> TJCE, en adelante.

<sup>3</sup> Aquí sólo se menciona la cuestión de la responsabilidad del Estado por actividad legislativa, que el Derecho belga, como los Derechos de muchos otros Estados miembros (todavía) no conocía como tal. Respecto a esto véase por ejemplo; M. MAHIEU/S. VAN DROOGHENBROECK: *La responsabilité de l'état législateur*, 117 (1998) *Journal des tribunaux* 825 et seq.; F. ABU DALU: *Note sous Cour d'appel de Liège*, arrêt du 12 février 1998 (1998) *Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles* 513 et seq.; S. VAN DROOGHENBROECK: *Note sous Cour d'appel de Liège*, arrêt du 12 février 1998 (1998) *Journal des tribunaux* 515 et seq.

<sup>4</sup> Sean citados como ejemplos: las sentencias *Defrenne* (asunto 80/70, Recopilación de Jurisprudencia [Rec., en adelante] 1971, 445; asunto 43/75, Rec. 1976, 445; asunto 149/77, Rec. 1978, 1376), *Gravier* (asunto 293/83, Rec. 1985, 593), *Bachmann* (asunto C-204/90, Rec. 1992, I-249), *Bosman* (asunto C-415/93, Rec. 1995, I-4921), *Peeters* (asunto C-85/94, Rec. 1995, I-2955) y *Grzelczyk* (asunto C-184/99, Rec. 2001, I-6193).

<sup>5</sup> En este artículo todas las referencias respecto a los Tratados de la Unión europea se remiten a la versión válida desde la entrada en vigor del Tratado de Niza en febrero 2003, que fue publicada en el Boletín oficial del 24.12.2002 (C 235/1).

DOMINIK HANF

la introducción de la ciudadanía de la Unión del Tratado de Maastricht, el legislador constitucional belga debía extender el derecho de voto en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento europeo a los ciudadanos de los demás Estados miembros de la Unión Europea<sup>6</sup>.

Sin embargo la revisión de la Constitución resultaba tan difícil, que para llevar a cabo esta reforma, se necesitó una sentencia del TJCE condenando a Bélgica<sup>7</sup>. En el momento de la ratificación del Tratado de Maastricht, ya se era consciente de las dificultades. Para no obstaculizar esta ratificación –ni tampoco las negociaciones para la reforma del Estado de 1993– el gobierno del momento prefirió aplazar el problema de la ciudadanía de la Unión. Por ello consideró que no era el Tratado de la Unión mismo, sino las disposiciones de Derecho secundario adoptadas en base al artículo 19.1 del Tratado CE las que establecían el derecho de voto para los ciudadanos de la Unión, y con ello la obligación de la revisión constitucional.

La causa de que la introducción del derecho de voto activo y pasivo para los ciudadanos de la Unión fuese tan problemática en Bélgica hay que buscarla en el hecho de que en algunos municipios en la llamada frontera lingüística esta reforma podía modificar la proporción entre votantes neerlandófonos y francófonos<sup>8</sup>. La Directiva 94/1980<sup>9</sup> intentó solventar o atenuar este problema, otorgando al Estado belga la posibilidad de condicionar en algunos municipios el derecho de voto de los ciudadanos europeos a un período de residencia mínimo.

Si la transposición de este elemento de la ciudadanía europea constituía una decisión política de primer orden para todos los Estados miembros, en el caso belga esta reforma afectaba al fundamento mismo del sistema constitucional belga. Después de todo fue precisamente la cuestión lingüística la que contribuyó decisivamente a la «federalización» de Bélgica<sup>10</sup>.

## II. ALGUNOS PUNTOS CLAVE DEL SISTEMA FEDERAL BELGA

Mientras que la Unión europea se aproxima paulatinamente al modelo de

<sup>6</sup> Con respecto al problema del derecho de voto en Bélgica véase *Les élections dans tous leurs états Université*, Centre de droit public (ed.) (Bruxelles: Bruylant, 2001).

<sup>7</sup> TJCE: *Asunto C-232/97 Comisión/Bélgica*, Rec. 1998, I-4281.

<sup>8</sup> Así en las últimas elecciones locales en el municipio de Fourons, la introducción de la ciudadanía de la Unión ha modificado la proporción entre los electores francófonos y los neerlandófonos, en beneficio de estos últimos.

<sup>9</sup> Boletín oficial 1994 L 268/38.

<sup>10</sup> Entre la interminable literatura sobre la cuestión, véase por ejemplo A. LIJPHART: *Conflict and Coexistence in Belgium. The Dynamics of a Culturally Divided Society* (Berkeley: Institute of International Studies, 1981); J. FITZMAURICE: *The Politics of Belgium. Crisis and Compromise in a Plural Society* (London: St. Martin's Press, LLC, 1983).

Estados federales «evolutivos» como Suiza y Estados Unidos, Bélgica ha logrado un nuevo tipo de Estado federal, el Estado federal «devolutivo»<sup>11</sup>.

En 1970 finalizó el período de transición previsto por los Tratados de Roma para la realización del Mercado Común. Ese mismo año el legislador constitucional belga dio el primer paso para la transformación del Estado unitario belga de 1831 en un Estado federal, constitucionalizando la legislación lingüística de 1962 y 1963.

Al mismo tiempo que la Comunidad de los seis Estados miembros fundadores se ha transformado en una Unión europea en la que la mayoría de miembros no sólo se ha unido a través del mercado interior –acompañado por sus políticas sectoriales comunes– sino también mediante una moneda única, Bélgica se ha convertido en poco menos de 25 años en un Estado descentralizado. En este último, sólo le quedan al Estado central competencias sustanciales en materia de defensa nacional y justicia, la salvaguarda de la unidad económica y las reformas constitucionales. Incluso en materias como las relaciones exteriores y el Derecho penal, que a menudo son consideradas como funciones claves del poder central en sistemas federales –y que dentro del debate constitucional europeo muchos desean ver atribuidas a la Unión–, el estado federal belga es solamente competente de manera «accesoria»<sup>12</sup>.

También se puede apreciar la organización opuesta de los sistemas federales europeo y belga en la estructura de competencias. Es cierto que en los dos sistemas la regulación de numerosas materias corresponde a competencias compartidas entre «centro» y «periferia». Ahora bien, las competencias de la Unión Europea –en virtud del principio de primacía, del que deriva su doctrina de la «pre-emption»– son concurrentes. Por el contrario, el legislador constitucional belga ha elaborado un sistema de competencias excluyen-

<sup>11</sup> Con respecto a esta diferencia ver D. HANF: *Bundesstaat ohne Bundesrat? Die Mitwirkung der Glieder und die Rolle zweiter Kammern in evolutiven und devolutiven Bundesstaaten. Eine rechtsvergleichende Untersuchung* (Baden-Baden: Nomos, 1999). Para una descripción detallada del sistema federal belga, que no podemos desarrollar aquí por razones de espacio, por ejemplo: F. DÉLPÉRÉE: *La Belgique fédérale* (Bruxelles: Bruylant, 1994) y M. UYTENDAELE: *Le fédéralisme inachevé. Réflexions sur le système institutionnel belge, issu des réformes de 1988-1989* (Bruxelles: Bruylant, 1991); J.-C. SCHOLSEM: *La nueva constitución belga*, 20 (1995) *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 61 et seq. da una descripción en castellano del Estado federal belga tras la reforma estatal de 1993. Una comisión del Senado ha elaborado un interesante inventario del nuevo sistema. Ver *Sénat, Evaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales (Rapport de la commission des affaires institutionnelles du Sénat du 30 mars 1999, Doc. 1-1333/1, session 1998-1999)*. La siguiente presentación general de conjunto no contempla los problemas especiales de la construcción del Estado belga relativos a las situaciones específicas de Bruselas y de la comunidad germanófona.

<sup>12</sup> Es decir, en la medida en que sea necesario para el ejercicio de las competencias que le han sido asignadas. Véase por ejemplo M. UYTENDAELE: *Précis de droit constitutionnel belge. Regard sur un système institutionnel paradoxal*, (Bruxelles: Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles, 2001), 797 y ss.

tes entre sí, para evitar de esta manera una «re-centralización pre-emptiva» de las competencias laboriosamente descentralizadas<sup>13</sup>.

Por otra parte este sistema de distribución de competencias determina la forma en que éstas son ejercidas. La Unión Europea ejerce sus competencias concurrentes en primer lugar mediante la legislación unitaria<sup>14</sup>. La Unión sólo usa formas alternativas de acción –de negociación o de cooperación<sup>15</sup>– cuando carece de competencias reales (regulativas)<sup>16</sup>. Por tanto no es de extrañar que en este sistema unitario, el debate sobre el ejercicio concreto de competencias de la Unión se centre en la llamada «subsidiariedad»<sup>17</sup>.

En el sistema belga, las competencias del Estado federal, de las comunidades y de las regiones no solamente están entrelazadas<sup>18</sup>, sino también atribuidas de forma exclusiva a cada uno de ellos. Para lograr resultados satisfactorios en materias fuertemente entrelazadas, frecuentemente no es suficiente que el Estado federal y los miembros hagan uso cada uno de sus competencias, ni siquiera si todos ellos observan el principio de la lealtad federal<sup>19</sup>. Como

<sup>13</sup> Por la misma razón el Tribunal de arbitraje interpreta de manera restrictiva las competencias del Estado federal. La orientación del Estado federal belga se expresa también en la disposición del art. 35 de la Constitución belga, que obliga al legislador especial a invertir el principio de enumeración en beneficio del Estado central. En relación a los problemas de realizar esta tarea constitucional en un Estado unitario descentralizado. Véase M. VERDUSSEN: *La réforme de l'Etat (III)-La nouvelle configuration des compétences* Journal des tribunaux, 525 et seq. (531).

<sup>14</sup> Especialmente a través de su competencia para la armonización de aquellas regulaciones de los Estados miembros que se oponen al buen funcionamiento del mercado interior (Arts. 94 y 95 del Tratado CE).

<sup>15</sup> Diversas formas de «soft law», programas y también el «método de la coordinación abierta». Véase F. SNYDER *Soft Law and International Practice in the European Community in: S. Martin (ed.) The Construction of Europe. Essays in Honour of Emile Noël* (Dordrecht: Kluwer, 1994), 197 et seq.; S. REGENT *The Open Method of Coprdination: A New Supranational Form of Governance*, 9 (2003) no. 2 European Law Journal 190 et seq.

<sup>16</sup> Así ocurre en la mayoría de los campos en materia de políticas de educación, de salud y de empleo.

<sup>17</sup> En este debate político se entiende por subsidiariedad el mantener o reatribuir competencias al nivel inferior. Véanse los Debates en los grupos de trabajo I («Subsidiariedad») y IV («Parlamentos nacionales») de la Convención europea (<http://european-convention.eu.int/>). Sin embargo, la subsidiariedad propiamente dicha es una regla de atribución y de ejercicio de competencias al nivel más adecuado para resolver un problema dado.

<sup>18</sup> Las competencias de regulación del Estado federal, de las comunidades y de las regiones, se cruzan en la mayoría de los casos. La doctrina francófona se refiere a este fenómeno de fragmentación de la antigua competencia unitaria con la expresión «éclatement des compétences».

<sup>19</sup> Sobre el principio de lealtad federal en el Derecho constitucional belga, véase el art. 143 §1 de la Constitución belga, y, en la doctrina, A. ALEN/P. PEETERS/W. PAAS: *Die Bundestreue im belgischen Verfassungsrecht*, 42 (1994) Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 440 et seq.; Y. LEJEUNE: *Le principe de la loyauté fédérale. Une règle de comportement au continu mal définie*, (1994) Administration Publique 233 et seq.; J.-C. SCHOLSEM: *De la Bundestreue à la loyauté fédérale: fidélité ou inconstance?*, La loyauté (Mélanges offerts à E.

el sistema de competencias exclusivas cierra la vía de salida de la «pre-emption», sólo queda la cooperación concreta entre los componentes del Estado belga. Por eso no es una casualidad que el Derecho constitucional belga prevea no únicamente una cooperación voluntaria, sino también formas obligatorias e institucionalizadas de federalismo cooperativo<sup>20</sup>. Dado que el federalismo cooperativo deja formalmente el poder de decisión a los miembros y representa por eso la forma más laxa de unitarismo, los problemas relativos al uso de las competencias se plantean en Bélgica bajo dos aspectos: o bien como problemas políticos puramente prácticos en términos de posiciones y desarrollo de negociación concretas, o bien más fundamentalmente como problemas de política constitucional en términos de necesidad, pretendida o real, de una descentralización más allá del estado actual.

Así no es de extrañar que esta situación no facilite al Estado federal belga el cumplimiento de sus más importantes deberes, que –en el contexto de sistemas federales clásicos, así como también el proceso de integración europea<sup>21</sup>– han contribuido de forma decisiva a la integración: la salvaguarda de la unidad económica y del principio de no-discriminación, así como de los derechos fundamentales en general.

Antes de ocuparnos de esta cuestión<sup>22</sup>, conviene presentar cómo ha organizado institucionalmente el legislador constitucional belga la creciente descentralización del antiguo Estado unitario bajo las condiciones de la integración supranacional.

### III. EL ESTADO FEDERAL «DEVOLUTIVO» EN LA UNIÓN EUROPEA

Como ya se mencionó anteriormente, las relaciones exteriores no son competencia exclusiva del Estado federal belga. Si bien le incumbe la política exterior en general, esta competencia se ve restringida en la práctica, ya que Bélgica se rige por el principio de paralelismo de competencias internas y externas<sup>23</sup>. Este *novum* en derecho constitucional compa-

Cerexe, Bruxelles: De Boek et Larcier, 1997), 335 et seq.. Sobre este principio en el Derecho comunitario véase S. VAN RAEPENBUSCH: *Le devoir de loyauté dans l'ordre juridique communautaire* (1999) Droit Social 908 et seq.

<sup>20</sup> Sobre la cooperación en Bélgica véase, por ejemplo, P. COENRAETS: «Les Accords de coopération dans la Belgique fédérale» 16 (1992) *Administration Publique* 158 et seq.

<sup>21</sup> Para una interesante comparación reciente entre los Estados Unidos de América y la Unión europea ver G. G. HOWELLS: *Federalism in USA and EC-The Scope for Harmonised Legislative Activity Compared*, 5 (2002) *European Review of Private Law* 601 et seq.

<sup>22</sup> En el apartado IV.

<sup>23</sup> Art. 167 de la Constitución belga. Como consecuencia de esta concepción, el Estado federal puede evitar que las regiones y comunidades concluyan acuerdos internacionales que entren en el campo de sus competencias exclusivas respectivas sólo bajo determinadas condiciones estrictamente definidas. Este «derecho de veto» sólo puede ser utilizado cuando los miembros quieran concluir un acuerdo con un Estado con el que Bélgica

rado<sup>24</sup> tiene como objetivo reforzar y asegurar la autonomía de las comunidades y regiones<sup>25</sup>. En materia de sus respectivas competencias, tanto el Estado federal, como las comunidades y las regiones gestionan sus propias relaciones exteriores: sus poderes ejecutivos negocian y concluyen acuerdos internacionales que entran en vigor tras su ratificación interna por sus asambleas parlamentarias. Sin embargo, el ejercicio externo de sus competencias exclusivas está sujeto al deber de la «lealtad federal», que el Derecho constitucional positivo ha concretizado como derecho de información y de consulta del Estado federal. Aquí juega un papel importante la Conferencia interministerial para asuntos exteriores (*Conférence interministérielle de la politique étrangère*), un grupo informal en su origen e institucionalizado por el legislador constitucional en 1993<sup>26</sup>.

Los tratados de la Unión Europea cubren sin duda materias que corresponden al mismo tiempo a competencias mutuamente exclusivas del Estado federal, de las comunidades y de las regiones. Por lo tanto Bélgica tiene que concluir tales acuerdos internacionales «mixtos» mediante la cooperación entre el Estado federal, las comunidades y las regiones para asegurar, por un lado, el respeto del reparto de competencias intraestatales, y por otro lado, la coherencia de la política exterior belga. Este deber de cooperación y el procedimiento interno a observar en la conclusión de acuerdos mixtos

no mantenga relaciones o sean estas muy limitadas, o cuando el acuerdo planeado es contrario a las obligaciones internacionales de Bélgica. Ver Art. 81 de la Ley especial del 9.8.1980 (revisada por las leyes especiales del 16.6.1989 y del 5.5.1993).

<sup>24</sup> A. ALEN/R. ERGEC: *Federal Belgium After the Fourth State Reform*, (Brussels: Ministry of Foreign Affairs, External Trade and Development Co-operation, 1994), 29.

<sup>25</sup> De la muy amplia literatura sobre el tema tratado en este apartado, véase: J.-V. LOUIS/A. ALEN: *La constitution et la participation à la Communauté européenne XXVII*, (1994) *Revue belge de droit international*; F. INGELAERE: *The New Legislation on the International Relations of the Belgian Communities and Regions XLVII*, 25 *Studia Diplomatica*; Y. LEJEUNE: *Le droit fédéral belge des relations internationales*, 98 (1994) *Revue générale de droit international public* 578 et seq.; R. ERGEC: *La réforme de l'Etat (V.)-Les relations internationales*, (1994) *Journal des tribunaux* 837 et seq.; M. THEWES: *La collaboration entre Etat, communautés et régions en matière européenne in: F. Delpérée (ed.) La Belgique fédérale*, (Bruxelles: Bruylant 1994), 458 et seq.; M. STRUYS: *La mise en oeuvre des obligations découlant du droit européen in: F. DELPEREE (ed.): La Belgique fédérale*, (Bruxelles: Bruylant, 1994), 483 et seq.; A. SCHAUS: *Les relations internationales des Communautés et Régions*, (1995) *Revue belge de droit constitutionnel* 685 et seq.; J. VELU: *Contrôle de constitutionnalité et contrôle de compatibilité avec les traités*, (Bruxelles: Bruylant, 1992); J.-V. LOUIS: *La primauté, une valeur relative?*, (1995) *Cahiers de Droit Européen* 23 et seq.; M. MELCHIOR/P. VANDERNOOT: *Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé*, (1999) *Revue belge de droit constitutionnel* 3 et seq.

<sup>26</sup> Art. 31 bis de la Ley especial del 9.8.1980 (revisada por las leyes especiales del 16.6.1989 y del 5.5.1993). Las leyes especiales sirven para concretizar la construcción del sistema federal establecido por la Constitución y tienen rango constitucional, ya que tienen que ser promulgadas mediante mayorías especiales (Art. 4 III de la Constitución belga). Por ello tienen especial importancia –y de hecho han sido un instrumento de federalización del antiguo Estado unitario–, ya que la Constitución belga es «rígida» (ver art. 195 de la Constitución belga). Sobre esta cuestión véase por ejemplo J.-C. SCHOLSEM: *Breves reflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution*, (1999) *Revue belge de droit constitutionnel* 99 et seq.

están cimentados constitucionalmente y han sido concretizados mediante un convenio entre el Estado federal, las comunidades y las regiones<sup>27</sup>.

A continuación, serán presentados solamente los elementos más importantes –y relativos a la Unión Europea– del Derecho belga de las relaciones internacionales, que deben garantizar que Bélgica siga, a pesar de su federalización, una política europea coherente. Para ello se necesitan reglas sobre la representación y el ejercicio del derecho de voto en la Unión Europea, y ello, tanto para la elaboración del Derecho primario europeo (Conferencia intergubernamental y ratificación intraestatal) como para la elaboración del Derecho secundario y la coordinación en el Consejo de ministros (1). Además surgen las cuestiones de la transposición del Derecho comunitario en la Bélgica federal y de la responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones del Derecho comunitario (2). Por último la federalización de Bélgica –unida a la creación de un tribunal constitucional– ha conducido a que se ponga en cuestión la posición tradicional de los tribunales belgas con respecto a la relación entre el Derecho comunitario y el Derecho nacional (3).

### **1. Representación y ejercicio de los derechos de voto de Bélgica en la Unión europea**

Conviene distinguir entre la elaboración del Derecho primario y del Derecho secundario.

#### *A) Elaboración del Derecho primario*

Tan pronto como se inician las negociaciones para la revisión de los Tratados de la Unión Europea, le corresponde al gobierno federal la obligación de informar exhaustiva y regularmente a las dos Cámaras del Estado federal, así como a las comunidades y a las regiones. Esto implica que el tratado de revisión también ha de ser presentado a éstos antes de su firma<sup>28</sup>. Como los tratados de la Unión conciernen normalmente materias «mixtas», el procedimiento de cooperación descrito en el convenio relativo a la conclusión de acuerdos mixtos es aplicable<sup>29</sup>.

Según este convenio de cooperación, el gobierno federal informa a la conferencia interministerial para asuntos exteriores sobre su intención de entablar negociaciones para la conclusión de un acuerdo mixto<sup>30</sup>. Las comunida-

<sup>27</sup> Ver Art. 167 §4 de la Constitución belga, la Ley especial del 9.8.1980 (revisada por las leyes especiales del 16.6.1989 y del 5.5.1993) así como el convenio de cooperación del 8.3.1994 entre el Estado federal, las comunidades y las regiones referentes a la conclusión de acuerdos mixtos.

<sup>28</sup> Para las cámaras federales este deber deriva del artículo 168 de la Constitución belga; para las cámaras parlamentarias de las comunidades y regiones, del artículo 16 §2 Ley especial del 9.8.1980 (revisada por las leyes especiales del 16.6.1989 y del 5.5.1993).

<sup>29</sup> Véase el convenio de cooperación del 8.3.1994.

<sup>30</sup> Como también las comunidades y regiones tienen que informar a la Conferencia en caso de que la iniciativa provenga de estas instancias (Art. 1 del convenio de cooperación).

des y regiones no están obligadas a tomar parte en las negociaciones. Tienen, sin embargo, el derecho de firmar con posterioridad los acuerdos negociados sin su participación<sup>31</sup>. La Conferencia de ministros determina en primer lugar el carácter «mixto» del acuerdo previsto, decide luego sobre la composición de la delegación belga de negociación, y por último determina los objetivos así como las posiciones de la negociación<sup>32</sup>.

Las negociaciones del acuerdo son llevadas a cabo por la delegación que ha recibido el mandato para negociar mediante un acuerdo conjunto del ministerio federal de exteriores y de los ministros competentes en materia de relaciones exteriores de las comunidades y de las regiones<sup>33</sup>. La delegación para la negociación es coordinada por el Ministerio federal de asuntos exteriores, pero todos los miembros tienen absolutamente los mismos derechos<sup>34</sup>. Por eso el acuerdo mixto internacional no sólo es firmado por los representantes del gobierno federal, sino también por los poderes ejecutivos de las comunidades y de las regiones<sup>35</sup>. Por lo tanto el acuerdo –y con él también cada revisión de los Tratados de la Unión– ha de ser aprobado por los parlamentos, tanto del Estado federal como de las comunidades y de las regiones<sup>36</sup>. Si no se alcanza la mayoría necesaria para su aprobación en tan sólo una de las asambleas parlamentarias, el acuerdo no puede ser ratificado por Bélgica, y por lo tanto no entrará en vigor. Esto significa que cada reforma de la Unión puede fracasar por un voto negativo del Consejo de la comunidad germanófona, que representa solamente alrededor de 60.000 personas<sup>37</sup>.

Este sistema sin embargo, tiene que ser aceptado también por las demás partes que concluyen el acuerdo con Bélgica<sup>38</sup>. La primera vez que este mecanismo del convenio de cooperación se utilizó fue con motivo de la firma de las Actas relativas a la adhesión de Noruega, Austria, Finlandia y Suecia en 1994. En este momento surgió el problema de que mientras el Derecho constitucional belga, a pesar de reservar al Rey la ratificación internacional del acuerdo,

<sup>31</sup> Artículo 2 del convenio de cooperación. Como la regla de consenso en la conferencia de ministros permanece intacta ante la no participación de un miembro, éste puede incluso bloquear la realización del acuerdo.

<sup>32</sup> Art. 4 del convenio de cooperación.

<sup>33</sup> Art. 6 del convenio de cooperación.

<sup>34</sup> Art. 5 del convenio de cooperación.

<sup>35</sup> Art. 8 del convenio de cooperación.

<sup>36</sup> El convenio de cooperación no contempla la posibilidad de no ratificación por una comunidad o región. Sin embargo este problema fue discutido por el legislador constitucional y hubo unanimidad en que, en este caso, un acuerdo internacional no puede ser ratificado internacionalmente. Ver J.-V. LOUIS/A. ALEN: *La constitution et la participation à la Communauté européenne*, (89).

<sup>37</sup> Ver art. 48 del Tratado EU.

<sup>38</sup> Respecto a esta cuestión, los problemas pueden aparecer sobre todo cuando comunidades y regiones quieren concluir acuerdos en el marco de organizaciones internacionales que en principio sólo aceptan a Estados como partes contratantes. En estos casos los miembros pueden solicitar al rey que ratifique, en su lugar, el acuerdo. Véase UYTENDAELE: *Précis de droit constitutionnel belge. Regard sur un système institutionnel paradoxal*, 894.

prevé, en principio, una «firma conjunta» por el Estado federal, las comunidades y las regiones<sup>39</sup>, los Tratados de la Unión europea sólo prevén la firma de una autoridad central. Se solucionó el problema acompañando a las Actas de adhesión en cuestión una explicación en la que se señalaba que éstas comprometen en igual medida a todas las autoridades belgas<sup>40</sup>.

B) *Elaboración del Derecho secundario*

En lo que se refiere a la legislación secundaria, también era necesario regular las obligaciones de información acerca de las negociaciones en el Consejo, así como de las modalidades de la toma de decisiones por parte de Bélgica.

Al igual que para la elaboración del Derecho primario, el poder constituyente belga ha determinado que el gobierno federal tendrá que presentar todas las propuestas que comprometan a las cámaras federales, así como a las cámaras comunitarias y regionales, tan pronto como sean transmitidas al Consejo de Ministros.

En los primeros años que siguieron al reconocimiento de las competencias externas de las comunidades y regiones, se extendió la práctica de que los representantes del gobierno federal presentaran en el Consejo de ministros de la Unión europea para cultura, educación y turismo solamente las proposiciones elaboradas anteriormente en una delegación compuesta por representantes de las comunidades y de las regiones. Si no se alcanzaba una posición común, Bélgica se abstenía en la votación en el Consejo de Ministros<sup>41</sup>. Dado que la abstención en el sistema de votación del Tratado de la Unión Europea no es neutra, sino que produce el efecto del voto negativo, esta práctica era poco satisfactoria.

A iniciativa de Bélgica (como también de los *Länder* alemanes) se introdujo por el Tratado de Maastricht la posibilidad de que un Estado miembro votase en el Consejo mediante un representante a nivel ministerial –y por lo tanto también mediante un representante de entidades infraestatales constitucionalmente reconocidas, a condición de que este último se encuentre habilitado para comprometer al gobierno del Estado miembro (artículo 203 del tratado CE).

Después de que esta modificación del Tratado abriera la puerta a la representación de Bélgica en el Consejo de ministros por los ejecutivos de las comunidades y regiones, el legislador constitucional belga concedió a estos poderes el derecho de representar –en función del reparto de competencias interno– a toda Bélgica, así como la capacidad de comprometerla con su voto a nivel europeo<sup>42</sup>. Sin embargo esto sólo puede producirse a condición

<sup>39</sup> Art. 8 del convenio de cooperación.

<sup>40</sup> Véase el Boletín oficial 1994, C 241/402.

<sup>41</sup> J.-V. LOUIS/A. ALEN: *La constitution et la participation à la Communauté européenne*, (nota 25) 93.

<sup>42</sup> Ver Art. 81 §6 Ley especial del 8.8.1980 (revisada por las leyes especiales del 5.5.1993 y del 16.6.1993).

de respetar un convenio que determina detalladamente el procedimiento de coordinación entre el Estado federal, comunidades y regiones, así como las reglas para la representación de Bélgica en el Consejo de ministros.

Esta coordinación tiene por objeto la determinación de una posición de negociación belga unitaria en el Consejo. Esta se realiza principalmente en el marco de la Dirección General para asuntos europeos dirigida por el ministerio federal de asuntos exteriores, aunque también en procedimientos «ad hoc». En caso de discrepancia la toma de una posición común tiene que ser asegurada por la conferencia interministerial para asuntos exteriores anteriormente citada. El convenio también prevé la posibilidad de que el conductor de las negociaciones decida la posición belga en casos de urgencia. Por último, excepcionalmente, en casos de diferencia de opinión persistentes, se puede fijar sin consenso «ad referendum» la posición que parezca responder en mayor medida al interés general.

El convenio de cooperación también determina las reglas para la representación en las diferentes formaciones sectoriales del Consejo de ministros de la Unión Europea. Cuando se trata de competencias exclusivas del Estado federal (p. ej. Ecofin, presupuestos, justicia) o de las comunidades y regiones (cultura, educación, turismo) son los ministros correspondientes quienes tienen la competencia de representar a Bélgica en el Consejo. Las formaciones del Consejo que tratan materias «mixtas» (según el reparto de competencias belgas) están divididas en dos categorías, es decir, en formaciones preponderantemente federales (p. ej. mercado interior) y formaciones preponderantemente comunitarias o regionales (p. ej. política industrial y política de investigación). En la primera categoría Bélgica es representada por un ministro del gobierno central, y en la segunda por un ministro comunitario o regional. Estos representantes –los llamados *ministres siégeant*– están acompañados por ministros asesores (*ministre assesseur*) que aseguran que los «intereses minoritarios» –según la categoría, federales o comunitarios y regionales– sean tomados en consideración. Ambos son nombrados para la duración de la sesión del Consejo. Hay que añadir que el Ministro asesor sólo tiene derecho de voto en el Consejo de ministros de la Unión europea cuando sustituye al Ministro en funciones. La Comunidad o Región que representará a las demás cambia cada seis meses de conformidad con un sistema de rotación previamente negociado entre ellas.

Este complejo sistema parece haberse arraigado en la práctica<sup>43</sup> a pesar del escepticismo inicial<sup>44</sup> acerca de su viabilidad.

<sup>43</sup> Por otra parte la importante «fase de preparación» de la decisión del Consejo de ministros, en la que expertos nacionales elaboran propuestas de legislación europea, no está expresamente regulada por el convenio. No obstante, la participación de comunidades y regiones se ha llevado a cabo de manera informal. Véase Y. LEJEUNE: *Analyse générale des relations internationales Sénat Audition du 12 mars 1999*, (Bruxelles: Sénat 1999) 1-1333/1 1998-1999, 753 et seq. (753).

<sup>44</sup> Ver J.-V. LOUIS/A. ALEN: *La constitution et la participation à la Communauté européenne*, (nota 25) 96.

## 2. Transposición y responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario

### A) *El problema*

Bélgica no forma parte de los Estados miembros de la Unión Europea que se caracterizan por una transposición rápida y eficaz del Derecho comunitario en el Derecho nacional. Seguramente, una de las razones es que a medida que el Estado unitario se transformaba en un Estado federal, hubo que delimitar las responsabilidades para la transposición y aplicación del Derecho comunitario en el seno de este nuevo Estado<sup>45</sup>. A lo largo de este proceso, los nuevos entes surgidos tuvieron también que asumir que si bien crecía continuamente su autonomía a nivel nacional, ésta se veía limitada por las exigencias del Derecho comunitario, creciente en intensidad y en densidad de regulación.

Muchas de las dificultades de Bélgica en la transposición del Derecho comunitario en el Derecho nacional se pueden explicar porque esta transposición requiere en muchos casos, a causa del carácter «mixto» de las materias afectadas, la intervención conjunta de la federación y de los miembros. La concertación necesaria para ello requiere a menudo más tiempo que los plazos previstos en las directivas comunitarias.

Sin embargo el TJCE ha rechazado, en una línea jurisprudencial constante<sup>46</sup>, todo intento de justificación de tales retrasos basada en pretendidas o reales dificultades nacionales, ya sean de orden político o constitucional<sup>47</sup>. Este tipo de demoras –causadas por el Estado federal o por las comunidades y regiones– conducen por consiguiente a una sentencia condenatoria contra Bélgica. La no transposición del Derecho comunitario en el Derecho nacional puede también ocasionar la imposición de una sanción, e incluso originar al Estado miembro una obligación de indemnización por daños y perjuicios a individuos<sup>48</sup>. Bélgica sufre estas consecuencias incluso cuando solamente una región o comunidad no cumple con sus obligaciones de Derecho comunitario.

Desde 1991 se propone regularmente situar, en algunos ámbitos, a las enti-

<sup>45</sup> Con respecto al principio de que la transposición del Derecho comunitario tiene que efectuarse en el marco del reparto de competencias establecido por la Constitución belga, véase por ejemplo la sentencia 109/2000 del Tribunal de arbitraje. Una comparación de la aplicación del Derecho comunitario en otros dos sistemas descentralizados (España y el Reino Unido después de su «devolution») es la presentada en un estudio reciente de A. ROSS/M. SALVADO CRESPO: *The effect of devolution on the implementation of European Community law in Spain and the United Kingdom*, 28 (2003) *European Law Review* 210 et seq.

<sup>46</sup> Para un ejemplo belga, ver TJCE: *Asuntos 227 y 230/85, Comisión/Bélgica*, Rec. 1988, 11.

<sup>47</sup> Art. 228 del tratado CE.

<sup>48</sup> Ver TJCE: *Asuntos C-6/90 y 9/90, Francovich et al.*, Rec. 1991, I-5337 y TJCE: *Asuntos C-46/93 y 48/93, Brasserie du Pêcheur y Factortame*, Rec. 1996, I-1029.

dades infranacionales constitucionalmente reconocidas y dotadas de órganos parlamentarios al mismo nivel que los Estados miembros. Esto implicaría, entre otras cosas, que se pudiese entablar un procedimiento judicial por incumplimiento de las obligaciones estipuladas en el Tratado contra las regiones y comunidades belgas. Por otra parte se podría conceder a éstas –como también a los *Länder* alemanes y austriacos, así como las comunidades autónomas españolas– el estatuto de demandante privilegiado ante el TJCE. Sin embargo este tipo de propuestas nunca ha alcanzado la mayoría necesaria para modificar el Tratado. La Convención sobre el Futuro de Europa también ha estudiado este tipo de soluciones, que han sido desechadas por el temor de la mayoría a que fueran «exportados» al nivel de la Unión europea todos los problemas nacionales referentes al reparto (interno) de competencias<sup>49</sup>. Por lo tanto, los Estados miembros seguirán teniendo que asumir la responsabilidad por las violaciones del Derecho comunitario por parte de sus entidades descentralizadas independientemente de su nivel de autonomía. La única manera de depurar la responsabilidad de las entidades infraestatales será a nivel nacional.

B) *Mecanismos de solución*

El legislador constitucional belga era consciente de los problemas descritos, y ha intentado poner a disposición de las instituciones los elementos necesarios para facilitar su solución.

A nivel práctico se han hecho esfuerzos en los últimos años para mejorar la transposición del Derecho comunitario en Bélgica mediante una mejor información y la intensificación de la coordinación entre los diferentes actores<sup>50</sup>. Como consecuencia, se ha invertido la tendencia negativa en el balance de la transposición del Derecho comunitario<sup>51</sup>. Resulta interesante observar que aparentemente, las Directivas generales (es decir aquellas que no afectan a un sector específico) generalmente son debidamente transpuestas. Como éstas suelen afectar a la vez a competencias del Estado federal y de sus miembros, parece que la colaboración entre éstos, a pesar de las dificultades, ha dado sus frutos<sup>52</sup>. Al mismo tiempo hay que señalar que en la mayoría de los casos en que Bélgica ha sido condenada por no transposición o por transposición defectuosa de Directivas, se trataba de Directivas sectoriales (como por ejemplo las Directivas para la protección del medio ambiente<sup>53</sup>), es decir aquellas que pueden ser transpuestas por cada una de las regiones y comunidades.

<sup>49</sup> Véanse los resultados de los grupos de trabajo I («Subsidiaridad») y IV («Parlamentos nacionales») de la Convención europea (<http://european-convention.eu.int/>).

<sup>50</sup> F. DEMAIN: *Evolution récente de la transposition belge en matière de transposition du droit communautaire*, Université catholique de Louvain (ed.) *Annales d'études européennes* (Bruxelles: Bruylant 2001) 343 et seq.

<sup>51</sup> *Ibi* 349 y ss.; LEJEUNE: *Analyse générale des relations internationales* (nota 43), 754.

<sup>52</sup> K. LENAERTS/P. FOUBERT: *Belgian Law and the European Community*, (1993-1996) 22 (1997) *European Law Review* 599 et seq. (1003).

<sup>53</sup> *Ibid.*

En este contexto el mecanismo de la *substitution*<sup>54</sup> previsto por la Constitución tiene especial importancia. Este permite al poder federal actuar en lugar de las autoridades comunitarias o regionales en el caso de que éstas no cumplan sus obligaciones internacionales o supranacionales.

Este mecanismo constituye una especie de Derecho de emergencia que se aplica en casos de inobservación del Derecho comunitario e internacional por parte de las comunidades y regiones. Por otra parte hay que señalar que algunas voces, durante las discusiones de reforma, se opusieron al derecho de sustitución, unilateral y en favor únicamente del Estado federal, por considerar que éste abriría la puerta a una re-centralización de un Estado cuya federalización fue laboriosa. El mismo diseño del mecanismo de sustitución refleja estos temores<sup>55</sup>.

Una sustitución de las comunidades y regiones por el Estado federal requiere en primer lugar una condena por el TJCE. Además, en el procedimiento que conduce a la condena, se tiene que conceder a la comunidad o región en cuestión la posibilidad de defender su punto de vista. Por último, y cuando concurren las dos condiciones anteriormente señaladas, la comunidad o región tiene que ser formalmente invitada a poner fin a la infracción.

Por todo ello, no es fácil utilizar el mecanismo de la sustitución. Quizás esto explica por qué hasta la fecha no ha sido nunca empleado. Sin embargo, lo que es innegable es que este mecanismo desempeña un papel importante: representa para las comunidades y regiones una espada de Damocles<sup>56</sup>. Esto puede haber contribuido, al menos en parte, en los últimos tiempos a una mejor transposición del Derecho comunitario en el Derecho nacional belga.

Si, al contrario, las comunidades y regiones quieren impugnar los actos de la Comunidad, al ser demandantes no privilegiados, tienen que demostrar su interés directo e individual en el sentido del artículo 230 (4) del tratado CE. Al ser esto en la práctica extremadamente difícil<sup>57</sup>, a las comunidades y regiones les interesa que el Estado federal use su condición de demandante privilegiado en beneficio de los intereses de las regiones o de las comunidades. Si bien el Estado federal está obligado a ello en materias sujetas a la competencia exclusiva de comunidades y regiones<sup>58</sup>, tal procedimiento en

<sup>54</sup> Art. 169 de la Constitución belga.

<sup>55</sup> Ver art. 16 §3 Ley especial del 8.8.1980 (cambiada por las leyes especiales del 5.5.1993 y del 16.6.1993).

<sup>56</sup> Y. LEJEUNE: *Analyse générale des relations internationales Sénat*, (nota 43) 754.

<sup>57</sup> Sobre el debate de la reforma del artículo 230 (4) del tratado CE por vía jurisprudencial y las sentencias Jégó-Quééré del Tribunal de Primera Instancia (asunto T-177/01, 3.5.2002) y Unión de Pequeños Agricultores del TJCE (asunto C-50/00 P, 25.7.2002) ver D. HANE: *Talking with the "pouvoir constituant" in times of constitutional reform: The European Court of Justice on Private Applicants' Access to Justice in Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2003.

<sup>58</sup> Véase el art. 81 §7 Ley especial del 8.8.1980 (cambiada por las leyes especiales del 5.5.1993 y del 16.6.1993).

materias «mixtas» depende de una decisión unánime en la Conferencia interministerial para asuntos exteriores. En principio esta última (aplicando el principio del consenso) tiene que tomar una decisión en el plazo de un mes. En caso de que esto no ocurra, el Estado federal, a petición de una comunidad o región, está obligado a interponer el recurso. Puesto que la comunidad o región interesada es miembro de la Conferencia, puede impedir más allá del plazo previsto toda decisión que perjudique sus intereses, y así obligar al Estado federal a interponer el recurso solicitado<sup>59</sup>.

Finalmente conviene analizar qué autoridad interna tendrá que asumir la responsabilidad por los daños causados a individuos como consecuencia del incumplimiento, por parte de las comunidades y regiones, de las obligaciones que derivan del Derecho comunitario según los criterios dictados por el TJCE en las sentencias *Francovich*<sup>60</sup> y *Brasserie du Pêcheur*<sup>61</sup>. En un primer momento, esta jurisprudencia del Tribunal ha sido interpretada en el sentido de que los recursos por indemnización basados en la responsabilidad estatal por incumplimiento del Derecho comunitario podían que ser dirigidos únicamente contra el Estado federal, ya que es éste –y no las comunidades ni las regiones– el que constituye, conforme al espíritu de los Tratados de la Unión, el Estado miembro<sup>62</sup>. Hoy, sin embargo, es indudable que corresponde al Derecho nacional determinar si esta responsabilidad incumbe al poder central o a los poderes descentralizados siempre y cuando la distribución de competencias interna no sirva como pretexto para denegar al ciudadano damnificado una protección efectiva de sus derechos<sup>63</sup>.

A pesar de que el ordenamiento jurídico belga no contemplaba la indemnización por daños y perjuicios por agravios legislativos y judiciales, parece que los tribunales belgas han aceptado la doctrina de la responsabilidad estatal establecida por el TJCE<sup>64</sup>, incluso si en los detalles quedan por aclarar muchos aspectos. Especialmente el reparto intraestatal de la responsabilidad necesita, todavía, una clarificación. Es cierto que en la discusión política se hizo hincapié en que tanto el Estado federal como las entidades autónomas tienen que asumir su propia responsabilidad en caso de violación del Derecho comunitario<sup>65</sup>. Podríamos preguntarnos, sin embargo, si corresponderá

<sup>59</sup> Véase el acuerdo de cooperación del 11.7.1994, concluido en base al artículo 92bis §4 ter Ley especial del 8.8.1980 (modificada por las leyes especiales del 5.5.1993 y del 16.6.1993).

<sup>60</sup> TJCE: C-6/90 y 9/90, *Francovich et al.*, Rec. 1991, I-5357.

<sup>61</sup> TJCE: C-46/93 y 48/93, *Brasserie du Pêcheur und Factortame*, Rec. 1996, I-1029.

<sup>62</sup> Así D. ARTS: *Het Francovich-arrest en zijn toepassingen in de Belgische rechtsorde*, (1993) *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 495 et seq., citado tras K. LENAERTS/P. FOUBERT: (nota 52) 607 (nota 54).

<sup>63</sup> STJCE: C-302/97, así mismo ya K. LENAERTS/P. FOUBERT: (nota 52) 608.

<sup>64</sup> Así por ejemplo Cour d'appel de Lieja (25.1.1994) y el Tribunal de primera instancia de Bruselas (9.9.1999). Véase al respecto F. ABU DALU: (nota 3); S. VAN DROOGHENBROECK: (nota 3); M. MAHIEU/S. VAN DROOGHENBROECK: (nota 3).

<sup>65</sup> LENAERTS/FOUBERT: (nota 52), 608 con referencia a un debate parlamentario (*Annales Parlementaires, Chambre des Représentants*, 1995-56, 70/2309).

al Estado federal, en base a su derecho de sustitución, la responsabilidad en última instancia<sup>66</sup>. En caso de respuesta afirmativa, habría que determinar si el Estado federal podría reclamar el resarcimiento a las correspondientes entidades autónomas<sup>67</sup>.

### 3. Nuevos desarrollos en la relación entre Derecho comunitario y Derecho nacional

Desde que el TJCE enunció en 1963 la doctrina de la primacía del Derecho comunitario europeo ante el Derecho nacional<sup>68</sup>, extendida después expresamente al Derecho constitucional nacional<sup>69</sup>, la jurisprudencia y la doctrina se ocupan de la relación entre ambos ordenamientos jurídicos. Si bien en principio todos los Estados miembros reconocen esta primacía, tradicionalmente existe entre el TJCE y la mayoría de los tribunales constitucionales nacionales una diferencia de opinión respecto a la justificación de la misma. Mientras que para el TJCE ésta deriva directamente de los Tratados, los Tribunales constitucionales, principalmente el alemán y el italiano, mantienen que la cesión de derechos soberanos nacionales a la comunidad se efectúa en virtud de la Ley nacional que aprueba el Derecho comunitario y lo traspone<sup>70</sup>. Esto significa que los tribunales nacionales pueden examinar si el acto de recepción a través del cual los Tratados comunitarios son transpuestos al Derecho nacional es compatible con el Derecho constitucional nacional. Es más, también se podría examinar en principio la aplicación del Tratado por las instituciones comunitarias a la luz del Derecho constitucional nacional.

En la práctica, esta diferente concepción no tiene por qué acarrear conflictos entre el TJCE y los Tribunales (constitucionales) de los Estados miembros. Esto se debe a que la mayoría de las Constituciones nacionales actualmente contienen una «cláusula de apertura» en favor de la Unión Europea, y a que el control del Derecho comunitario por los Tribunales nacionales no tiene lugar de forma sistemática en la mayoría de los casos, sino que se reduce a excepciones limitadas. Esta tensa relación entre ambos ordena-

<sup>66</sup> En el campo del Derecho administrativo, el Tribunal de casación ha reconocido la responsabilidad del poder de tutela (Ver sentencia 13.5.1982).

<sup>67</sup> Esto podría hacerse quizás mediante una interpretación extensiva del Art. 16 §3 último párrafo de la Ley especial del 8.8.1980 (cambiada por las leyes especiales del 5.5.1993 y del 16.6.1993), que autoriza al Estado federal a cobrar de regiones y comunidades aquellos desembolsos que se originaron por el incumplimiento de sus obligaciones supranacionales.

<sup>68</sup> TJCE: *Asuntos 28 a 30-62 Costa/Enel*, Rec. 1963, 61.

<sup>69</sup> TJCE: *Asunto 106/77, Simmenthal*, Rec. 1978, 629.

<sup>70</sup> Quizás algunos de los futuros países miembros de Centroeuropa y de Europa del Este tomen esta actitud. Así el parlamento polaco aprobó recientemente por gran mayoría (374:25) una declaración según la cual la legislación polaca en relación a la moralidad en materia de la vida social, la dignidad de la familia, el matrimonio y la educación, así como la protección de la vida, no pueden ser restringidos por disposiciones del Derecho internacional. Ver *Le Monde* del 12.4.2003.

mientos jurídicos puede verse como fructífera ya que obliga al diálogo entre el TJCE y los Tribunales constitucionales nacionales, diálogo que puede contribuir al desarrollo tanto del Derecho constitucional nacional como del Derecho comunitario<sup>71</sup>. Sin embargo, hay que señalar que estas nuevas variantes «suavizadas» de dualismo también ponen en cuestión la unidad del Derecho comunitario y por lo tanto, representan una fuente de conflicto latente sobre la relación entre la jurisdicción europea y la nacional.

A) *La doctrina «Le Ski» del Tribunal de casación belga*

Estas cuestiones eran percibidas en Bélgica durante mucho tiempo como problemas ajenos, de otros Estados miembros, ya que los Tribunales belgas desde la sentencia del Tribunal de casación en el asunto *Le Ski* (1971) seguían una teoría de orientación monista<sup>72</sup>. Según esta concepción, la aplicabilidad directa y la primacía de los tratados internacionales –y con ello también de los tratados comunitarios– deriva, no de la Ley de aprobación, sino de los tratados internacionales mismos. El Derecho internacional y nacional forman desde esta perspectiva un ordenamiento jurídico jerárquico y unitario en el que el primero prima sobre el segundo. Hay que señalar sin embargo que la doctrina *Le Ski* se limita al Derecho de tratados internacionales directamente aplicable (*self-executing*).

El Tribunal de casación –y el Consejo de Estado<sup>73</sup>– continúa afirmando a día de hoy su doctrina, según la cual el Derecho internacional y el Derecho nacional son partes de un mismo ordenamiento jurídico. Por otra parte la sentencia *Le Ski* afirmaba únicamente la primacía del Derecho comunitario directamente aplicable sobre el Derecho nacional ordinario. El hecho de que el Tribunal no se pronunciase explícitamente sobre la cuestión de la primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho constitucional nacional, ha sido interpretado por los representantes de la teoría monista, y especialmente por el Abogado general del Tribunal de casación<sup>74</sup> como un indicio de que el tribunal no se planteó en absoluto esta cuestión, ya que tal diferenciación no estaría justificada.

Hasta la creación del Tribunal de arbitraje en el año 1980, la cuestión de la primacía de la Constitución sobre el Derecho comunitario, así como sobre las Leyes parlamentarias belgas, era puramente teórica. No había ningún mecanismo especial con el que se pudiera comprobar la constitucionalidad de las Leyes. Además los tribunales belgas se negaban a efectuar este tipo

<sup>71</sup> Así las posiciones críticas de los tribunales constitucionales italianos y alemanes han contribuido sustancialmente al desarrollo de un sistema de protección de derechos fundamentales por vía jurisprudencial a nivel de la comunidad europea.

<sup>72</sup> Cour de Cassation, sentencia del 27.5.1971 (Fromagerie Franco-Suisse *Le Ski* c. Etat belge). El padre espiritual de esta sentencia fue el abogado general (procureur général) W. Ganshof van der Meersch que ya en 1966 elaboró la concepción adoptada por el tribunal de casación.

<sup>73</sup> Conseil d'Etat, ver apartado III.3.C.

<sup>74</sup> Velu (nota 25).

de verificación, ya que según la visión tradicional, ésta conduciría a un «gouvernement des juges»<sup>75</sup>.

B) *La posición del tribunal de arbitraje*

Esta situación cambió con la creación del Tribunal de arbitraje. Como tal, este Tribunal no está autorizado a efectuar un control general de constitucionalidad de las Leyes<sup>76</sup>. Sólo puede controlar la compatibilidad de éstas con los principios de igualdad, de no discriminación y con los principios constitucionales en materia de enseñanza<sup>77</sup>. Sin embargo, el Tribunal de arbitraje ha alcanzado un estatus comparable a un tribunal constitucional tradicional a través de una interpretación exclusiva de estos principios<sup>78</sup>.

Según el Derecho constitucional belga, pueden también someterse a escrutinio por parte del Tribunal de arbitraje las Leyes, los decretos y las ordenanzas con los que el Estado federal, las comunidades y las regiones ratifican a nivel nacional los Tratados de la Unión Europea<sup>79</sup>. Como estos «actes législatifs d'assentiment» se limitan a adoptar el Tratado, el Tribunal constitucional belga puede, de esta manera indirecta, examinar el contenido de los Tratados comunitarios a la luz del Derecho constitucional belga. Mientras que los recursos directos han de ser interpuestos dentro de los dos meses que siguen a la publicación de la Ley de aprobación<sup>80</sup>, todo tribunal puede presentar al tribunal de arbitraje sin ningún límite temporal cuestiones prejudiciales relativas a la compatibilidad de la Ley de aprobación con principios fundamentales de la Constitución belga<sup>81</sup>.

Sobre la base de esta competencia formulada en la legislación especial, el Tribunal de arbitraje ha respondido a diversas preguntas prejudiciales de tribunales belgas relativas al Derecho comunitario. Para justificar su competencia, el tribunal no sólo ha recurrido a la competencia constitucional específicamente prevista. El Tribunal de arbitraje ha señalado también que la Constitución prohíbe al legislador belga violar principios fundamentales, y que éste no puede eludir esta obligación, sirviéndose de un acuerdo internacional<sup>82</sup>.

<sup>75</sup> Véase Bribosia (nota 25) 68.

<sup>76</sup> En este texto utilizamos la palabra «ley» para los actos legislativos del Estado federal, de las comunidades y de las regiones. Sin embargo señalamos al lector que en el Derecho constitucional belga se reserva esta denominación a los actos legislativos del Estado federal, mientras que los actos de valor legislativo de las comunidades y regiones son llamados «decretos», a excepción de los adoptados por la Región Bruselas capital, que se llaman «ordenanzas».

<sup>77</sup> Arts. 141 y 142 de la Constitución belga.

<sup>78</sup> Véase F. DELPEREE/A. RASSON-ROLAND/M. VERDUSSEN (ed.): *Regards croisés sur la Cour d'arbitrage*, (Bruxelles: Bruylant, 1995). Ver también M. MELCHIOR/C. COURTOY: *L'organisation et la procédure de la Cour d'arbitrage de Belgique Administration Publique*, 81 et seq.

<sup>79</sup> Art. 3 § 2 de la Ley especial del 6.1.1989.

<sup>80</sup> Art. 3 § 2 de la Ley especial del 6.1.1989.

<sup>81</sup> Véase el apartado III.3.C sobre los nuevos desarrollos.

<sup>82</sup> Con respecto a estos principios ver sentencia 12/94 del Tribunal de arbitraje.

DOMINIK HANF

De esta manera, el Tribunal de arbitraje reconoce la primacía de la Constitución belga sobre el Derecho comunitario.

C) *Entre principio constitucional y obligaciones comunitarias: «pragmatisme à la belge»*

La posición fundamental del Tribunal de arbitraje –irreconciliable en principio con la supremacía del Derecho comunitario– es compartida por muchos tribunales constitucionales de otros Estados miembros. Se puede entender esto como la expresión de la «doble legitimidad» de la Unión Europea y de su Derecho<sup>83</sup>. Sin embargo, es indiscutible que una aplicación no ponderada de este principio pondría en cuestión la aplicación unitaria del Derecho comunitario y perjudicaría fuertemente el proceso de integración. De ahí que, al igual que otros tribunales constitucionales, el tribunal de arbitraje tuviera que armonizar su posición inicial con las obligaciones del Derecho europeo que Bélgica aceptó de manera consciente y voluntaria.

En 1996, el Consejo de Estado belga propuso solucionar el conflicto utilizando la «cláusula de apertura» contenida en la Constitución<sup>84</sup>, que permite a Bélgica ceder sus derechos soberanos a organizaciones internacionales y supranacionales<sup>85</sup>. Esta cláusula se introdujo en 1971 con el objeto de asegurar constitucionalmente a Bélgica la calidad de miembro en la Comunidad europea<sup>86</sup>. Los tratados comunitarios representarían entonces una *lex specialis* con respecto a la Constitución belga y se situarían al mismo nivel que ésta. No obstante, de esta manera sólo se establecieron los fundamentos dogmáticos para una solución del conflicto en el sentido de una «concordancia práctica»<sup>87</sup>. Como el Consejo de Estado no desarrolló ningún criterio para una ponderación de este tipo, se le acusó merecidamente de otorgar de facto una posición de primacía al Derecho comunitario sobre la Constitución<sup>88</sup>.

Incluso el mismo tribunal de arbitraje era consciente de la necesidad de producir una «concordancia práctica» entre el principio constitucional en cuestión y la obligación de Derecho comunitario, fundamentadas ambas en la Constitución. En ese sentido, dicho Tribunal desarrolló dos «técnicas» que permitieron ejercer su competencia de manera y modo que un con-

<sup>83</sup> Véase D. HANF: *Der Vertrauensschutz bei der Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte als neuer Prüfstein für das "Kooperationsverhältnis" zwischen EuGH und BVerfG*, 59 (1999) *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 51 et seq.

<sup>84</sup> Art. 34 de la Constitución belga.

<sup>85</sup> Consejo de Estado, 5.11.1996, *Journal des Tribunaux* 1997, 254.

<sup>86</sup> MELCHIOR/VANDERNOOT: *Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé*, (nota 25) 13.

<sup>87</sup> Esta figura ha sido desarrollado por Konrad Hesse en el contexto del Derecho constitucional alemán.

<sup>88</sup> MELCHIOR/VANDERNOOT: *Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé*, (nota 25) 13 y ss., a la nota 33.

flicto entre Derecho comunitario y Derecho constitucional belga resultara muy improbable<sup>89</sup>.

Por un lado, el Tribunal constitucional belga a la hora de interpretar el Derecho material –así como las disposiciones del sistema belga de reparto de competencias<sup>90</sup>– se basa de forma muy estricta en el Derecho comunitario y en la jurisprudencia del TJCE<sup>91</sup>. Así, por ejemplo, el tribunal de arbitraje ha dictado una sentencia sobre la limitación de la libertad de establecimiento en Bélgica refiriéndose a los artículos 43 y siguientes del Tratado CE<sup>92</sup>, y una sentencia sobre la discriminación de hombres y mujeres en materia de seguridad social refiriéndose al estado de desarrollo del Derecho social europeo<sup>93</sup>. También la situación de la armonización europea con respecto a la imposición de productos agrícolas le sirvió como parámetro para apreciar la constitucionalidad de una norma interna nacional<sup>94</sup>.

Además el Tribunal de arbitraje respeta la doctrina *Foto Frost* del TJCE, según la cual los Tribunales nacionales solamente pueden inaplicar actos de Derecho comunitario cuando su ilegalidad ha sido expresamente constatada por el TJCE<sup>95</sup>. De esta manera, el Tribunal de arbitraje –a diferencia de la mayoría de otros tribunales constitucionales– no ha dudado en plantear cuestiones sobre la interpretación del Derecho comunitario<sup>96</sup>. Esta posición pragmática no ha podido sin embargo disipar los temores de aquellos que ven en el principio de primacía de la Constitución sobre el Derecho comunitario el golpe de gracia a la «capacidad europea» de una Bélgica ya fuertemente debilitada por la continua descentralización. Por lo tanto, no es extraño que este país, tradicionalmente caracterizado por su apertura a la integración europea, se viera obligado a intentar revisar el Derecho constitucional con el fin de imponer de nuevo el principio consagrado por la doctrina *Le Ski*.

Con ocasión de una propuesta de Ley del año 2002 para extender formalmente las competencias del Tribunal de arbitraje en el ámbito de los derechos fundamentales<sup>97</sup>, se propuso también restringir su competencia res-

<sup>89</sup> Hay que señalar que un acto de Derecho comunitario será analizado por el Tribunal de arbitraje solamente bajo la condición que el demandante pueda probar estar afectado de manera individual por aquella (Sentencia 8/95 del Tribunal de arbitraje).

<sup>90</sup> Véase apartado IV.

<sup>91</sup> Véase MELCHIOR/VANDERNOOT: *Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé*, (nota 25) 16 y ss.

<sup>92</sup> Sentencia 68/93 del Tribunal de arbitraje.

<sup>93</sup> Sentencia 53/93 del Tribunal de arbitraje.

<sup>94</sup> Sentencia 72/93 del Tribunal de arbitraje.

<sup>95</sup> TJCE, 324/85 Foto Frost, Rec. 1987, 4225.

<sup>96</sup> Sentencia 6/97 del Tribunal de arbitraje.

<sup>97</sup> Respecto a esta cuestión, la propuesta perseguía la codificación de la jurisprudencia del Tribunal de arbitraje, que se había apropiado del control del cumplimiento de los derechos fundamentales mediante una interpretación extensiva del principio de no discriminación.

DOMINIK HANF

pecto al control del Derecho comunitario y al del Convenio Europeo de Derechos Humanos. La modificación constitucional que entró en vigor en marzo de 2003 mantiene la posibilidad de impugnar una Ley de recepción en un plazo breve tras su publicación, y así asegurar que la conclusión y ratificación del tratado de revisión es compatible con el Derecho constitucional belga. Sin embargo, los Tribunales belgas desde entonces ya no pueden presentar cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de la Ley de recepción, e indirectamente del Derecho comunitario<sup>98</sup>.

Esta solución, que retira de hecho al Tribunal constitucional belga la competencia de control sobre el Derecho comunitario, corresponde, como ya se señaló anteriormente, a la tradición belga. Como toda revisión de la legislación especial, esta reforma se apoya en un amplio consenso. Incluso los jueces constitucionales respaldaban esta reforma. En efecto, no en todos los Estados miembros de la Unión se puede oír una toma de posición del Presidente del Tribunal constitucional como la siguiente:

«M. Melchior estime que la spécificité du droit communautaire justifie un traitement différent pour les traités constitutants de l'Union européenne. L'Union européenne constitue un ordre juridique tout à fait spécifique, auquel il ne faut en rien porter atteinte. Pour la CEDH, l'exclusion s'explique par le fait qu'elle devient un instrument de référence dans la Constitution. On voit mal dès lors comment contrôler la constitutionnalité d'une disposition constitutive<sup>99</sup>».

#### IV. EL DERECHO «FEDERAL» DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA COMO FACTOR DE INTEGRACIÓN INTRAESTATAL EN UN ESTADO MIEMBRO BIPOLAR «FEDERALIZADO»

Como se ha dicho anteriormente, el Tribunal de arbitraje belga ha intentado siempre integrar el Derecho comunitario en su jurisprudencia, para así evitar de forma preventiva conflictos entre el Derecho comunitario europeo y los principios del Derecho constitucional que este tribunal está llamado a salvaguardar. Hasta el momento, tanto la doctrina de Derecho constitucional comparado como la de Derecho comunitario han tenido poco en cuenta el hecho que el Tribunal constitucional belga también utiliza el Derecho comunitario como fuente para la difícil interpretación del sistema belga de reparto de competencias entre Estado federal, comunidades y regiones.

Muchas de las competencias reservadas por la Constitución belga al Estado

<sup>98</sup> Véase el art. 9 b) de la Ley de revisión de la Ley especial del 6.1.1989: «Sont exclus du champ d'application de cet article les lois, décrets et les règles visées à l'article 134 de la Constitution par lesquels un traité de l'Union européenne ou de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou un Protocole additionnel à cette Convention reçoit l'assentiment».

<sup>99</sup> Audition au Sénat, 17.1.2002, Doc. 2-897/6-2002/2003, 183/184.

federal se explican por la intención del legislador constitucional de, por una parte, salvaguardar la unidad económica de Bélgica y, por otra parte, facilitar, con el fin de asegurar su integración en el espacio económico europeo, la transposición del Derecho comunitario. En este sentido, la Ley especial del 8.7.1989 dejaba claro en su antigua versión que la estructura federal de Bélgica se basa en una unión económica y monetaria, cuyo marco institucional pone límites al las regiones y a las comunidades en el ejercicio de sus competencias<sup>100</sup>.

El concepto jurídico de unión económica y monetaria en el Derecho constitucional nacional no tiene que ser necesariamente definido de la misma manera que el concepto desarrollado por el TJCE sobre la base del Tratado CE. Pero con razón, se ha señalado con frecuencia que ambos no pueden ser separados razonablemente el uno del otro, ya que las exigencias a nivel intraestatal con respecto a la libre circulación de los factores económicos y a la unidad económica no pueden ser más laxas que las contempladas en el Derecho comunitario<sup>101</sup>. Por ello, el Tribunal de arbitraje ha utilizado el concepto comunitario de unión económica y monetaria en un contexto de Derecho nacional<sup>102</sup>.

Los conceptos del Derecho comunitario impregnan toda la jurisprudencia del Tribunal de arbitraje en la materia de reparto intraestatal de competencias. A título de ejemplo, serán evocados aquí algunos casos procedentes de esta última. Con motivo de la calificación o no como exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana –prohibidos en una unión económica– de los impuestos regionales (sobre todo en materia de protección del medio ambiente), el Tribunal de arbitraje se ha remitido expresamente a los criterios desarrollados por el TJCE sobre la base del artículo 25 del Tratado CE, y los ha aplicado directamente<sup>103</sup>. En cuanto a la precisión de las competencias regionales en materia de protección del medio ambiente, el Tribunal de arbitraje se ha referido en varias sentencias a las definiciones usadas en diferentes directivas comunitarias<sup>104</sup>. Una exención de la obligación de convocatoria para la adjudicación de contratos públicos<sup>105</sup> concedida a determinadas instituciones educativas que se consideró en un principio legítima, se declaró inconstitucional por violación del principio de unidad eco-

<sup>100</sup> Art. 6 § 1, Núms. 3 y 4 de la Ley especial en su versión anterior a 1993.

<sup>101</sup> MELCHIOR/VANDERNOOT: *Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé*, (nota 25) 23/24.

<sup>102</sup> Así anulaba, por ejemplo, un impuesto ecológico dictado por la región walona que tenía efecto equivalente a una exacción sobre la «exportación» de las regiones de Bruselas y Flandes. Véase la sentencia 47/88.

<sup>103</sup> Véase por ejemplo la sentencia 55/96 del Tribunal de arbitraje.

<sup>104</sup> Por ejemplo las sentencias 44, 50, 1/89 y 18/89 del Tribunal de arbitraje. Véanse al respecto también las discusiones en el Senado (Sénat, Doc. 1-1333/1 1998-1999).

<sup>105</sup> Sentencia 32/92 del Tribunal de arbitraje.

nómica, después de que la exención contradijera nuevas directivas comunitarias promulgadas entretanto<sup>106</sup>.

La inspiración en el Derecho comunitario de las reglas nacionales del reparto de competencias –que el texto constitucional ya dejaba entrever– ha sido codificada por el legislador constitucional en 1993. Desde entonces se expresa de la siguiente manera en el artículo 6 §1 VI Nr.2 de la Ley especial del 8.8.1980:

«En matière économique, les Régions exercent leur compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux».

Por lo que se refiere a la obligación de aplicar las competencias intraestatales de conformidad con lo prescrito en el Derecho comunitario, hay que señalar que aunque el legislador constitucional especial se refiere de forma expresa únicamente a las regiones, el tribunal de arbitraje extiende esta obligación igualmente a las comunidades<sup>107</sup>.

En resumen, podemos constatar que el tribunal de arbitraje no sólo ha aplicado de manera leal<sup>108</sup> el Derecho comunitario –es decir, el Derecho primario y secundario, y la jurisprudencia del TJCE–, sino que también lo ha integrado, en sentido literal de la palabra, en el ordenamiento jurídico nacional. Lo mismo podemos decir a propósito del reparto de competencias a nivel nacional, debido a que el Estado federal es responsable de la salvaguarda de la unidad económica, así como del mantenimiento del principio de no discriminación. Para la interpretación de este concepto jurídico, el Tribunal de arbitraje se apoya tan estrechamente en los conceptos de Derecho comunitario que casi podemos hablar de una amalgama del Derecho constitucional federal con el Derecho comunitario.

Asimismo, en otros Estados federales como Alemania o Austria, el grado de integración alcanzado a nivel comunitario constituye el listón a la hora de definir la unidad (económica) que el Estado federal debe garantizar en el marco nacional. No obstante, este nivel mínimo es generalmente sobrepasado, dado el alto grado de uniformidad en estos países. En el Estado federal bipolar belga, en el que parecen existir pocos límites a la descentralización, las exigencias mínimas del Derecho comunitario cumplen sin embargo una importante función: ponen el marco y los límites de la «federalización» del antiguo Estado unitario.

<sup>106</sup> Es interesante anotar que incluso antes de que expirase el plazo para la transposición dictado en la directiva. Véase la sentencia 6/96 del Tribunal de arbitraje.

<sup>107</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia 6/96.

<sup>108</sup> MELCHIOR/VANDERNOOT: *Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé* (nota 25) 35.

### *EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA EN BÉLGICA*

El lector español podrá así comprobar que el proceso de integración europea y el Derecho comunitario en un Estado federal «devolutivo» con un ordenamiento jurídico fuertemente descentralizado, representa un factor de estabilización de primer orden<sup>109</sup>. En efecto el Derecho de integración europea sirve no sólo para la creación de la unidad supranacional europea, sino también para la salvaguardia de la unidad intraestatal.

<sup>109</sup> Aunque no haya que llegar necesariamente tan lejos como el Abogado General SAGGIO: *Conclusiones presentadas en los asuntos C-400/97, C-401/97 y C-402/97 Administración General del Estado contra Juntas Generales de Guipúzcoa y Diputación Foral de Guipúzcoa* (Rec. 2000, I-1073).