

CRÓNICAS Y DOCUMENTACIÓN

LAS PARADOJAS DE LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS EN EL PROCESO DE FEDERALIZACIÓN DE BÉLGICA (1)

Por MARC UYTTENDAELE

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—I. LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS LINGÜÍSTICAS EN EL NIVEL LOCAL: 1. *Antecedentes históricos*. 2. *La protección de las minorías en las regiones unilingües*. 3. *La protección de las minorías en la región bilingüe de Bruselas-capital*. 4. *Valoración de la protección de las minorías en el nivel local*.—II. LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS EN LA ORGANIZACIÓN DEL PODER CENTRAL —UNA LÓGICA DUALISTA Y A VECES PARITARIA—: 1. *La legislación lingüística*. 2. *La organización de los poderes ejecutivo y legislativo*. 3. *El dualismo y la protección de las minorías en la composición de ciertos órganos destinados a garantizar la protección de las minorías*. 4. *Valoración de la protección de las minorías dentro de la organización del Estado central*.—III. LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS EN EL SENO DE LOS ENTES FEDERADOS: 1. *En las comunidades*. 2. *En las regiones*. 3. *Valoración de la protección de las minorías en los entes federados*.—IV. LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LAS MINORÍAS: 1. *La legislación lingüística, la división del territorio en regiones lingüísticas, las obligaciones lingüísticas de los representantes políticos, el estatuto de ciertos municipios con estatuto lingüístico especial*. 2. *El respeto de las reglas relativas al funcionamiento de las instituciones nacionales, regionales y comunitarias*.—CONCLUSIONES: 1. *El verdadero objetivo de la legislación lingüística*. 2. *Una búsqueda rígida del equilibrio entre el norte y el sur del país*. 3. *Una minoría sobreprotegida—Los Flamencos de Bruselas*. 4. *La inadecuación de la lógica dualista*. 5. *Una protección jurisdiccional temerosa—El síndrome del castillo de naipes*.

(1) Este artículo es una versión ligeramente retocada y completada de un informe presentado, el 10 de diciembre de 1992, en el marco del simposio de la Comunidad francesa: «Être francophone-Francophonie et minorités francophones dans le monde».

Traducción de MARINA CUETO APARICIO.

INTRODUCCIÓN

1. Bélgica es un país de minorías, que son ante todo lingüísticas (2). En efecto, no existe grupo alguno que en un determinado momento de la historia o considerado desde un ángulo particular del derecho positivo, no pueda ser considerado como minoritario.

Sea en el plano jurídico, psicológico o sociológico, cada uno de los componentes del Estado puede, en ciertas circunstancias, considerarse o sentirse minoría.

Tal es el caso de los francófonos, flamencos, valones, de los habitantes de Bruselas o también de los germanófonos.

Todo nuestro sistema institucional —que se inscribe hoy en día deliberadamente dentro de una perspectiva federal— se caracteriza por la necesidad de asegurar una protección de dimensión variable de los distintos entes o grupos que componen Bélgica.

Los beneficiarios de esta protección suelen ser esencialmente grupos minoritarios, aunque en ciertas circunstancias —tal es el caso de la legislación lingüística— el mecanismo de protección ha sido concebido con el fin de evitar que una mayoría cultural o lingüística deba soportar la ley de una minoría percibida como hipotéticamente dominante.

En consecuencia, un análisis jurídico del estatuto de las minorías en Bélgica implica, para estar completo, un examen de nuestro sistema institucional en su conjunto. Esto se explica por el hecho de que tanto la elaboración de una legislación lingüística, como el proceso de recomposición del Estado, realizado a partir de 1970, encuentran su origen en las diferencias entre comunidades y las diferencias lingüísticas que han dividido al país desde su creación.

2. Hemos señalado que cada grupo, cada comunidad lingüística pueden, en un momento dado, ser analizado o percibido como una minoría. Así es en el derecho positivo actual. Aún está más claro si la reflexión se inscribe dentro de una perspectiva histórica.

El primer censo lingüístico realizado en Bélgica, en 1846, mostraba que sobre el conjunto de ciudadanos belgas, 2.471.248 hablaban flamenco y 1.827.141 francés (3).

(2) Nos limitaremos, en esta exposición, al análisis del estatuto reservado a las minorías lingüísticas y a la influencia de la problemática cultural y lingüística en el proceso de transformación de un Estado unitario en Estado federal. Por lo tanto, no nos referiremos al estatuto de las minorías ideológicas y filosóficas, concretado con la aprobación del artículo 6 bis de la Constitución y de un *Pacto cultural*, configurado en la Ley de 16 de julio de 1973 sobre la protección de las minorías ideológicas y filosóficas. Sobre esta cuestión, ver en particular X. DEBEYS: «Le Pacte culturel», *C. H. Crisp*, núm. 647, de 6 de junio de 1974 y J. BRASSINNE y P. LAUSIER: «Le Pacte culturel 1973-1982», *C. H. Crisp*, núms. 986-987, de 14 de enero de 1983.

(3) X. MABILLE (*Histoire politique de la Belgique-Facteurs et acteurs de changement*, Crisp, 1986, pág. 129), al referirse a los trabajos de A. Z. ZOLBERG («Les origines du clivage communautaire en Belgique, esquisse d'une sociologie historique», *Recherche sociologique*, vol. VII, núm. 2, 1976,

A la luz de esta consideración es como conviene analizar el decreto del gobierno provisional de 16 de noviembre de 1830, que reguló el uso de las lenguas, erigiendo al francés como verdadera lengua oficial:

El gobierno provisional de Bélgica. Comité central:

— *Considerando que el principio ya proclamado de libertad de lengua conlleva para cada ciudadano la facultad de utilizar el idioma que mejor le convenga para sus intereses y sus costumbres;*

— *y queriendo regularizar el ejercicio de esta facultad para armonizarlo con el servicio de las administraciones generales y de los tribunales;*

— *considerando, por otra parte, que las lenguas flamenca y alemana, utilizadas por los habitantes de ciertas localidades, varían de una provincia a otra, y algunas veces de distrito en distrito, de manera que sería imposible publicar un texto oficial de las leyes y decretos en lengua neerlandesa o alemana.*

Decreta:

Artículo 1. El boletín oficial de las leyes y actos del gobierno será publicado en francés.

Artículo 2. En las provincias en las que la lengua flamenca sea utilizada por sus habitantes, los gobernadores publicarán en su memorial administrativo una traducción flamenca de las leyes y actos del gobierno que sean de aplicación en toda Bélgica y de los actos particulares que sólo conciernen a su provincia.

(...)

Artículo 4. Las publicaciones mediante edictos estarán igualmente acompañadas de una traducción en lengua flamenca o alemana, según las localidades.

Artículo 5. En sus relaciones con la administración, los ciudadanos están autorizados para utilizar indistintamente la lengua francesa, flamenca o alemana.

Artículo 6. Se procederá de la misma manera en sus relaciones con los tribunales o los agentes oficiales corredores, con la condición de que la lengua que quieran usar sea entendida en materia civil por los jueces y los abogados de las

pág. 155) destaca que los resultados del censo deben ser por sí mismos objeto de comentarios para que no den lugar a interpretaciones erróneas: «Una descripción válida desde un punto de vista sociológico de la situación lingüística en los años de la independencia de Bélgica debe ir más allá del marco restrictivo establecido por el primer censo nacional (1846). La población belga no estaba dividida simplemente en tres grupos de los cuales el más importante utilizaba más frecuentemente “el flamenco u holandés” (57 por 100), el segundo “el francés o valón” (42 por 100), y el tercero otra lengua, sobre todo el alemán (1 por 100). Valdría mejor decir que una gran mayoría de la población, situada al norte de la vieja frontera lingüística hablaba principalmente “los flamencos”; que la mayoría del resto hablaba principalmente “los valones”; y que en las dos regiones, pero sobre todo en el sur, una mayoría de la población hablaba también el francés. No era más que una minoría, alrededor del 10 al 15 por 100 de la población total, que podríamos decir utilizaban sobre todo el francés. Esta minoría constituía un grupo, si no nacional, sí al menos «trans-étnico». En su seno estaba en primer lugar la burguesía, que podría ser identificada con la clase censitaria (los cerca de 45.000 electores de los años cuarenta junto con sus familias); y por lo demás, una parte de las clases medias (de entre los casi 140.000 censitarios municipales que no votaban a nivel nacional)».

partes y en materia penal por los jueces, el ministerio público y su abogado defensor (...).

X. Mabile ha podido concluir de ello que «la lengua de la clase dominante se convertía así en la lengua dominante en el Estado» (4). Pese a no ser esta lengua la de la mayoría de la población.

Hay que destacar que, al mismo tiempo, el Congreso nacional había inscrito en la Constitución el artículo 23 en los términos de que «el empleo de las lenguas en uso en Bélgica es facultativo; sólo puede ser regulado por ley, y únicamente para los actos de la autoridad pública y para los asuntos judiciales».

Evidentemente era una libertad aparente, que de entrada fue desmentida por la práctica institucional, que se desarrollaba exclusivamente en francés.

3. Estos elementos, que se remontan al origen mismo de Bélgica, deben ser señalados, ya que explican la posterior evolución institucional del país.

En efecto, en 1831 la mayoría flamenca era tratada como una minoría, y una minoría apenas protegida.

Ésta ha conservado su comportamiento minoritario a lo largo de la historia institucional y, de manera constante, se ha esforzado por defender, dentro de la organización política, el principio del unilingüismo, combinado con la división del territorio nacional en regiones homogéneas en el plano lingüístico y cultural.

4. Antes de abordar las diferentes técnicas de protección, hay que identificar a los grupos minoritarios. No se trata de un trabajo sencillo. Efectivamente, la determinación de los grupos minoritarios varía según los criterios jurídicos y territoriales seleccionados.

En efecto, basándose en la legislación lingüística, se distinguen cuatro categorías de minorías:

- los francófonos establecidos en municipios con estatuto lingüístico especial situados en la región de lengua neerlandesa
- los flamencos establecidos en municipios con estatuto lingüístico especial situados en la región de lengua neerlandesa
- los habitantes de los municipios situados en la región unilingüe de lengua alemana
- los flamencos establecidos en uno de los municipios situados en la región bilingüe de Bruselas-capital.

Tomando como referencia el funcionamiento del poder central, tan sólo cabe enumerar una minoría, formada por los francófonos.

(4) X. MABILLE: *op. cit.*, pág. 126. Hubo que esperar a 1890, escribe P. MAROY, para que el legislador impusiese a los magistrados nombrados en Flandes certificar el conocimiento de la lengua flamenca. Asimismo, fue la Ley de 18 de abril de 1898 la que sentó el principio por el cual las leyes son votadas, sancionadas y publicadas en las dos lenguas y según el cual ninguno de los dos textos tiene preeminencia sobre el otro («L'évolution de la législation linguistique en Belgique», *RDP*, 1966, págs. 457 y 458).

Finalmente, el análisis del funcionamiento de las instituciones regionales determina que la Región de Bruselas-capital comprende únicamente una minoría —como son los Flamencos— que se beneficia de una protección particular.

Hay que evitar deducir de todo lo anterior que en Bélgica no existan más grupos minoritarios que los que acaban de ser enumerados. Aparte de las minorías ideológicas o filosóficas cuyo estatuto no es analizado aquí, existen, por ejemplo, importantes minorías francófonas establecidas en municipios flamencos. Asimismo, existen en Bruselas numerosas comunidades culturales extranjeras. No obstante, no es posible referirnos a ellas, ya que no se benefician, en el plano jurídico, de un estatuto particular.

Examinaremos sucesivamente la protección de las minorías en el nivel local (I). A continuación, analizaremos la forma en que la minoría francófona está protegida dentro de la organización del poder central (II) y la protección de la que se beneficia la minoría flamenca dentro de la Región de Bruselas-capital (III). Por último, analizaremos la aportación jurisdiccional a este sistema de protección (IV).

I. LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS LINGÜÍSTICAS EN EL NIVEL LOCAL

1. *Antecedentes históricos*

5. Las reivindicaciones flamencas en materia de protección de las minorías han conocido un principio de satisfacción con las Leyes de 31 de julio de 1921 y de 28 de junio de 1932 (5). Esta reforma fue posible por el aumento de la representación flamenca en el Parlamento a partir de la instauración en 1919-1921 del sufragio universal puro y simple (6).

6. La Ley de 31 de julio de 1921 asentó el principio de utilización por parte de la administración de la lengua de la región. Esta Ley debía ser aplicada en todo el país y por parte de todas las administraciones. De esta manera, el legislador garantizaba la igualdad entre las dos lenguas, a la vez que velaba por las minorías francófonas establecidas en Flandes. En efecto, a partir de una petición del 20 por 100 de los electores, las comunicaciones y avisos dirigidos al público debían hacerse en las dos lenguas. Por otro lado, la frontera lingüística no era fija, ya que en los

(5) Aunque solamente para las provincias flamencas y para el distrito de Bruselas, la Ley de 22 de julio de 1878 ya había fijado el principio por el cual los dictámenes y comunicaciones dirigidos al público son redactados bien en flamenco, bien en lengua alemana y en lengua francesa.

(6) H. HASQUIN [«Les Wallons, la Belgique et Bruxelles - une histoire de frustrations» en M. UYTENDAELE (ed.): «A l'enseigne de la Belgique nouvelle», *Rev. ULB*, 1989/3-4, pág. 43] subraya que en el Parlamento, el proceso de democratización tuvo como efecto reforzar la tendencia flamenca en alza. Destaca además que el movimiento flamenco adquirió un peso cada vez más importante tras el desarrollo de una burguesía industrial de vocación flamenca, materializada sobre todo por la creación en 1936 del *Vlaamse Economisch Verbond* y en 1935 de la *Kredietbank*.

municipios en los que la mayoría de los habitantes hablaban más corrientemente una lengua distinta de aquella vinculada en principio al ente, el consejo municipal podía decidir libremente la elección de lengua para sus servicios internos y correspondencia (7).

7. En 1932, el legislador perseguía cuatro objetivos:

- «1. el unilingüismo regional de los servicios administrativos locales y regionales, tanto en las provincias flamencas como en las valonas;
2. la organización de las administraciones centrales, con el objetivo de que se correspondiesen con la dualidad lingüística del país;
3. la necesidad de conceder un idéntico respeto a nuestras dos lenguas nacionales;
4. el bilingüismo obligatorio de las administraciones locales, dentro del territorio de la aglomeración de Bruselas» (8).

La Ley de 1932 ha asegurado el unilingüismo en la mayor parte del país (9).

Sin embargo, ha establecido un régimen especial para los municipios de la aglomeración de Bruselas y para los municipios en los que aparecía, a través de un censo de periodicidad decenal que la mayoría de los habitantes hablaba corrientemente una lengua distinta de la del grupo lingüístico al que en un principio estuvieron vinculados. Éstos podían, tanto en sus relaciones con la población como en la organización de sus servicios internos, utilizar la lengua mayoritaria (10).

La Ley de 1932 cumplió sólo parcialmente sus objetivos. Por ejemplo, en la administración central, los funcionarios del lado francés ignoraban el neerlandés, mientras que los del lado flamenco conocían el francés. En consecuencia, numerosos asuntos que debían ser tratados en neerlandés lo eran en francés. En cuanto al proceso de afrancesamiento, no fue neutralizado más que de forma parcial.

2. *La protección de las minorías en las regiones unilingües*

2.1. *El uso de las lenguas en materia administrativa*

8. Las Leyes de 1921 y de 1932 permitieron neutralizar el proceso de afrancesamiento en Flandes, pero no en la región de Bruselas. Los Flamencos

(7) Ver P. MAROY: artículo cit., págs. 462 y ss.

(8) Informe de la comisión central de la Cámara, *Pasim.*, 1932, 28 de junio de 1932, núm. 263, pág. 79.

(9) Sin referirse expresamente al concepto de *región lingüística*, la Ley de 1932 creaba tres regiones: la primera que era unilingüe flamenca estaba formada por cuatro provincias flamencas, a las que se sumaba el distrito de Lovaina y el distrito de Bruselas, con la excepción de los municipios de la periferia de Bruselas. La segunda era la unilingüe francesa y estaba compuesta por las cuatro provincias valonas a las que se sumaba el distrito de Nivelles. Finalmente, la tercera era bilingüe y estaba formada por los municipios de la periferia de Bruselas (ver art. 1 de la Ley de 28 de junio de 1932).

(10) Ver el artículo 3 de la Ley de 28 de junio de 1932.

exigieron una modificación de la legislación lingüística con el objetivo de poner fin a cualquier tipo de afrancesamiento de la periferia de Bruselas y de los municipios flamencos situados a lo largo de la frontera lingüística. Igualmente se trataba de asegurar una perfecta igualdad entre lenguas en Bruselas y dentro de la administración central. Sobre todo consideraban que, a semejanza de los Flamencos establecidos en Valonia, los francófonos de la periferia debían asimilarse. Con este fin preconizaban la supresión de los censos lingüísticos y una clara definición de los límites de la región flamenca, así como de las zonas de protección de las minorías francófonas (11).

9. Estas razones fueron las que motivaron la aprobación de la Ley de 2 de agosto de 1963. Ésta tomó en consideración una serie de reivindicaciones flamencas. Reforzó el principio del unilingüismo, al crear tres regiones lingüísticas unilingües. Con este espíritu, confirmó la supresión de los censos lingüísticos, así como la facultad para determinados municipios de utilizar, en sus servicios internos y en sus relaciones con los ciudadanos, una lengua distinta de la propia de la región donde estaban ubicados. Por otro lado, afirmó todavía con mayor claridad el carácter bilingüe de la región de Bruselas-capital. Finalmente, el legislador de 1963 dejó fuera a seis municipios de la periferia de Bruselas —Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel y Wezembeek-Oppem— de la división del territorio en regiones lingüísticas, al constituir estos municipios un distrito administrativo sometido a un estatuto particular.

En 1970, tras la aprobación del artículo 3 bis de la Constitución, que establece la división del territorio nacional en cuatro regiones lingüísticas —de ellas, tres regiones unilingües—, los seis municipios en cuestión fueron integrados definitivamente dentro de la región de lengua neerlandesa (12).

10. Por tanto, la combinación de las reformas de 1963 y 1970 ha tenido como efecto consagrar la existencia de tres regiones unilingües en el territorio claramente delimitado por una frontera lingüística y una región bilingüe limitada a diecinueve municipios de los alrededores de Bruselas.

Se ha puesto fin, pues, al sistema de protección de minorías a la carta que había sido implantado en 1921 y 1932. A partir de ahora, tan sólo los habitantes de un determinado número de municipios enumerados taxativamente por la ley pueden beneficiarse de facilidades lingüísticas, como el derecho a comunicarse con la administración y a recibir de ésta informaciones en una lengua distinta a la de la región.

(11) Ver J. VAN EYNDE, H. VANDERPOORTEN y J. DE SAEGER: «Le point de vue flamand sur les relations culturelles et linguistiques en Belgique», *Res. publ.*, 1963, págs. 3 y ss. (ver en particular la exposición de H. VANDERPOORTEN, pág. 13).

(12) Ver artículo 1 de la Ley de 23 de diciembre de 1970.

Este sistema de protección concierne a los municipios situados a lo largo de la frontera lingüística (13), los municipios malmedianos (14), los municipios situados en la región de lengua alemana y los municipios periféricos (15).

11. Los avisos, comunicados y formularios dirigidos al público son establecidos dentro de las regiones unilingües, en principio, en la lengua de la región. No obstante, se realizan en las dos lenguas en los municipios de la frontera lingüística y en los municipios periféricos (16).

En los municipios situados dentro de las regiones unilingües, los servicios se dirigen a los administrados utilizando exclusivamente la lengua de la región. No obstante, tienen la facultad de utilizar otra lengua si resulta que el particular reside en otra región lingüística. En los municipios de la frontera lingüística y en los municipios periféricos, los servicios deben utilizar en sus relaciones con los particulares la lengua de éstos, cuando se trate del francés o del neerlandés evidentemente. Asimismo, en los municipios de la región de lengua alemana y en los municipios malmedianos, los servicios utilizan, según los casos, el francés o el alemán, en función de la lengua utilizada por el particular (17).

La redacción de los actos que atañen a los particulares se realiza exclusivamente en la lengua de la región. No obstante, cualquier particular puede hacerse remitir una traducción de estos actos si justifica la necesidad. En los municipios malmedianos y en los de la frontera lingüística puede obtener una traducción de los actos que le conciernen, sin necesidad de justificar su petición. En el caso de los certificados, declaraciones y autorizaciones que le sean remitidos, en todos los municipios con estatuto especial son establecidos en la lengua solicitada por el interesado (18).

(13) Ver artículo 8.3.º a 10 de las leyes concordadas sobre el uso de lenguas en materia administrativa. Se trata de los municipios de Messines (distrito de Ypres), Espierre y Helchin (distrito de Courtrai), Bas-Warneton, Comines, Dottignies, Herseaux, Houthem, Luignee, Mouscron, Ploegsteert y Warneton (distrito de Mouscron), Renaix (distrito de Audenaerde), Flobecq (distrito de Ath), Biévène (distrito de Halle-Vilvorde), Enghien, Marcq y Petit Enghien (distrito de Soignies), Fouron-le-Comte, Fouron-Saint-Martin, Fouron-Saint-Pierre, Hestappe, Moulant, Remersdaal y Teuven (distrito de Tongres). Es de destacar que esta enumeración ha sido establecida por ley, antes de la fusión de los municipios. Algunos de ellos constituyen hoy entes únicos.

(14) Se trata de un buen número de municipios —como son Bellevaux-Ligneville, Bèvercé, Faymonville, Malmedy, Robertville y Waimés— situados en el distrito de Verviers y en la región unilingüe de lengua francesa, pero en donde existen importantes minorías germanófonas (ver art. 7.2.º de las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa).

(15) Se trata de los municipios de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel y Wezembeck-Oppem (ver el art. 6 de las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa).

(16) Ver los artículos 11 y 24 de las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa. Además, en los municipios de la región de lengua alemana, estos documentos están establecidos en francés y en alemán. En los municipios malmedianos, pueden ser establecidos en el consejo municipal si éste lo decide así.

(17) Ver artículos 12 y 25 de las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa.

(18) Ver artículos 13, 14 y 16 de las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia

Por último, ninguna persona puede ser nombrado ni ascendido en un servicio local de una región unilingüe si no puede justificar el conocimiento de la lengua de la región. En los municipios de la frontera lingüística, algunos agentes —como por ejemplo, el secretario del ayuntamiento, el recaudador municipal o el comisario de policía— deben certificar, además del conocimiento de la lengua de la región, unos conocimientos suficientes de una segunda lengua. En estos municipios, como en los de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Wemmel, los agentes que estén en contacto directo con el público deben tener un conocimiento suficiente o elemental de la segunda lengua. Este conocimiento es comprobado mediante un examen. En los otros municipios con estatuto lingüístico especial, los servicios deben estar organizados de forma que se pueda hacer uso de las dos lenguas sin ninguna dificultad (19).

12. En 1988, el artículo 59 bis, § 4 de la Constitución fue modificado con el objeto de consagrar el principio por el cual las reglas relativas a la utilización de las lenguas en los municipios dotados de estatuto especial no pudieran ser modificadas más que por ley, votada por mayoría especial. En otras palabras, las facilidades lingüísticas contenidas en las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa no pueden ya ser modificadas sin que una mayoría de francófonos se haya expresado en ese sentido en la Cámara de los Representantes y en el Senado.

13. Los acuerdos de la Saint-Michel (20) establecen la escisión de la provincia de Brabante. Los seis municipios periféricos no estarían ya, como ocurría en el pasado, integrados en una provincia bilingüe. A partir de entonces resultaba necesario prever una protección especial para las minorías francófonas. Con este fin se creó para la única provincia del Brabante flamenco la función de gobernador adjunto. Éste debería certificar un profundo conocimiento de la lengua francesa y de la lengua neerlandesa y le sería encomendado, en los seis municipios en cuestión, el control de la aplicación de las leyes y reglamentos sobre la utilización de las lenguas en materia administrativa y en la enseñanza. Cualquier particular podría interponer ante

administrativa. Se tratará, según el municipio en cuestión, bien del neerlandés o del francés (municipios periféricos y municipios de la frontera lingüística), bien del alemán o del francés (municipios malmedianos o de la región de lengua alemana). Además hay que señalar que en lo concerniente a los actos dirigidos a los particulares, son redactados en francés o neerlandés, a petición del interesado, en los municipios de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek y Wemmel, mientras que en los municipios de Rhode-Saint-Genèse y de Wezembeek-Oppeem lo están en neerlandés, aunque una traducción puede ser entregada sin ningún gasto adicional y sin que esta petición deba justificarse (ver arts. 28 y 30 de las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa).

(19) Ver artículos 15, 16 y 31 de las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa.

(20) Se trata de un acuerdo suscrito entre los distintos partidos de la mayoría y tres formaciones de la oposición —los ecologistas del Norte y el Sur del País (Ecolo y Agalev) así como un partido nacionalista flamenco (Volksunie)— empeñado en culminar la estructura federal del Estado. Este acuerdo implica la modificación de algunas disposiciones constitucionales y la adopción de una ley especial. En el momento de redactar estas líneas, no es posible afirmar que este acuerdo esté considerado como efectivo por el Derecho positivo, aunque por su importancia, es imprescindible mencionarlo.

el gobernador adjunto una queja en relación con los actos o la actitud de las autoridades administrativas en lo concerniente al respeto de las leyes sobre el empleo de las lenguas en materia administrativa, en torno a los asuntos localizados o localizables en esos seis municipios (21).

2.2. *El uso de las lenguas en la enseñanza*

2.2.1. Generalidades (22)

14. El régimen lingüístico de la enseñanza está también basado en la división del territorio en regiones lingüísticas y no en el principio de libre elección de la enseñanza.

En consecuencia, la lengua de enseñanza es el neerlandés en la región de lengua neerlandesa, el francés en la región de lengua francesa y el alemán en la región de lengua alemana. Los municipios periféricos y los municipios de la frontera lingüística se benefician de un régimen especial para la protección de las minorías.

Esto se refleja tanto en las condiciones de concesión de subvenciones, como en lo relativo a la libertad dada a los padres para la elección de la lengua de enseñanza seguida por sus hijos.

Si exceptuamos los municipios con estatuto lingüístico especial, la enseñanza en las regiones unilingües está organizada y subvencionada únicamente si es impartida en la lengua de la región (23).

15. En los municipios periféricos, la lengua de enseñanza es el neerlandés. Sin embargo, la enseñanza de preescolar y primaria puede ser impartida a los niños en francés si dicho idioma es el materno o usual del niño y si el cabeza de familia reside en uno de estos municipios. La enseñanza en francés sólo puede ser organizada previa petición de 16 cabezas de familia residentes en el municipio. Una vez que al municipio le ha sido presentada una demanda de este tipo, debe organizar dicha enseñanza.

16. En los municipios de la frontera lingüística, la enseñanza está organizada en la lengua de la región. Sin embargo, en virtud del artículo 6 de la Ley de 30 de

(21) Ver artículos 82 y 84 de la proposición de ley encaminada a culminar la estructura federal del Estado, *Doc. Parl. Sén.*, s.o. 1992-1993, 558, 2, 61, 62, 107 a 110.

(22) Sobre esta cuestión, ver MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE: «Le régime linguistique de l'enseignement», *Vade Mecum, Droit scolaire*, núm. 3, que ofrece una exposición sintética y clara sobre la materia.

(23) En la región de lengua alemana, la lengua de enseñanza es, por regla general el alemán, a reserva de un régimen especial previsto por la Ley para la protección de las minorías lingüísticas. El artículo 8 de la Ley de 30 de julio de 1983 dispone que «En los establecimientos situados dentro de la región alemana, y bajo las condiciones fijadas por el Consejo de la Comunidad cultural alemana, parte del programa del 3.º curso de la enseñanza primaria debe impartirse en francés en las escuelas primarias, secundarias y superiores de lengua alemana "o" en alemán en las escuelas primarias de lengua francesa».

julio de 1963, «la enseñanza de preescolar y primaria puede ser impartida a los niños en otra lengua nacional si dicha lengua es la lengua materna o usual del niño y si el cabeza de familia reside en uno de estos municipios. No obstante, esta enseñanza en una lengua distinta puede ser organizada a petición de al menos 16 padres que residan en el municipio y con la condición de que ninguno de ellos pueda —incluso fuera del municipio— encontrar la enseñanza deseada en una distancia de 4 kilómetros de su domicilio. Cuando a un municipio le es presentada la petición de los padres en este sentido y si se cumplen las condiciones, el municipio debe organizar esta enseñanza.

Se trata aquí de una obligación que pesa no sobre la Comunidad (24), sino más bien sobre la autoridad municipal.

17. En consecuencia, la organización lingüística de la enseñanza está basada en un principio según el cual se presume de alguna manera que el alumno tiene el régimen lingüístico de la región donde reside. Sin embargo, este principio territorial no prohíbe forzosamente que los padres matriculen a sus hijos en una escuela situada en la región que elijan.

Pero no impide que el sistema sea rígido. El Consejo de Estado no ha dejado de resaltar, por ejemplo, que en la mente del legislador no puede haber más que una única lengua materna o usual en los distintos niveles de enseñanza (25).

2.2.2. La utilización de las lenguas en la enseñanza dentro de las regiones unilingües

18. Si los padres del alumno residen en una región unilingüe pueden, con sólo cumplimentar un simple formulario de inscripción, matricular a su hijo en cualquier escuela de esta región, sea cual fuere la lengua del niño.

Si, por ejemplo, residen en Valonia, pueden matricular a su hijo en una escuela francófona de la aglomeración de Bruselas a través de un sencillo impreso de inscripción, no influyendo que la lengua materna sea o no el francés.

Sin embargo, no pueden matricularlo en las escuelas francesas existentes en los seis municipios de los alrededores de Bruselas ni en las escuelas francófonas existentes en los municipios con estatuto especial, al estar dichas escuelas reservadas a los niños cuyos padres residen en dichos municipios y cuyo idioma materno es el francés.

(24) Desde 1988-1989, en virtud del artículo 59 bis, párrafo 1.º 2.º de la Constitución, la regulación de la enseñanza es competencia de las Comunidades, exceptuando la fijación del principio y final de la obligación escolar, de la determinación de las condiciones mínimas para la expedición de los títulos, y para el régimen de internado, materias que son competencia de la autoridad central. Sobre esta cuestión ver J. BOURTEMBOURG: «L'enseignement et la communautarisation», *APT*, 1988, págs. 183 y ss. y M. LEROY: «La réforme de l'Etat, III, La communautarisation de l'enseignement», *JT*, 1989, págs. 71 y ss.

(25) CE, núm. 14.239, 4 de agosto de 1970, *Caso Vermeire*.

Pueden matricular a su hijo en una escuela de la región neerlandesa o en una escuela neerlandesa de la aglomeración de Bruselas a condición de presentar un certificado de la anterior escuela que declare que el niño ha seguido toda su escolaridad previa en neerlandés o, en el caso de que no pueda presentarse ese certificado, hacen una declaración lingüística que señale que la lengua materna o corriente del niño es el neerlandés (26).

19. Un sistema así no está exento de contradicciones. En efecto, si un alumno domiciliado en Valonia ha seguido su escolaridad previa en francés, no podrá continuarla en una escuela de régimen neerlandés. Por el contrario, si ha realizado su escolaridad previa en neerlandés, podrá matricularse en una escuela francófona, mediante un simple formulario de inscripción, por el mero hecho de residir en la región francesa.

2.2.3. La utilización de las lenguas en la enseñanza dentro de los municipios con estatuto especial

20. En los municipios periféricos, los padres pueden matricular a su hijo, mediante un impreso de inscripción, en una escuela neerlandesa de ese municipio, en una escuela de la región neerlandesa, o bien en una escuela neerlandesa de la aglomeración de Bruselas, sea cual fuere la lengua materna del niño.

Los padres pueden matricular a su hijo en una escuela primaria francesa situada en el municipio donde residan apoyándose en una declaración lingüística que señale que la lengua materna o usual del niño es el francés.

Pueden matricularlo en una escuela francófona de la aglomeración de Bruselas o en una escuela de la región francesa, si presentan un certificado de la anterior escuela que atestigüe que el alumno ha realizado toda su escolaridad anterior en francés o, en el caso de que dicho certificado no pueda ser presentado, realizan una declaración lingüística que especifique que la lengua materna del alumno es el francés.

En los municipios con estatuto especial, los padres, sea cual fuere la lengua materna del niño, pueden matricularlo, mediante un impreso de inscripción, en cualquier escuela de su región en donde la lengua de enseñanza sea la de la región. Pueden hacer lo mismo en Bruselas-capital, en una escuela que organice la enseñanza en la lengua de su región.

Los padres pueden matricular a su hijo en una escuela de preescolar o primaria situada en su región que imparta la enseñanza en una lengua distinta de la de la región si cumplen el requisito de residir en el municipio en donde dicha enseñanza esté organizada y si hacen una declaración lingüística por la que señalen que la lengua materna o usual del niño es esa otra lengua.

(26) *Ibid.* En esta sentencia, el Consejo de Estado ha indicado que el padre de familia tiene una única posibilidad para elegir la lengua en la que el niño se encuentre más apto para recibir la enseñanza, salvo circunstancias anormales o excepcionales.

Pueden matricularlo en una escuela de otra región lingüística si presentan un certificado de la escuela anterior que atestigüe que el alumno ha realizado toda su escolaridad anterior en la lengua de esa región lingüística o, en el caso de que dicho certificado no pueda ser presentado, una declaración lingüística que especifique que la lengua materna o usual de ese niño es la de esa región.

2.3. Las obligaciones lingüísticas de los representantes políticos

21. Se trata de abordar aquí la delicada cuestión de las obligaciones lingüísticas de los representantes políticos en los municipios con estatuto lingüístico especial.

A partir de 1973, las cámaras neerlandófonas del Consejo de Estado, amparándose tanto en el artículo 3 bis como en las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa, han desarrollado una jurisprudencia de la que resulta que los representantes políticos de los municipios situados en una región unilingüe no sólo estaban obligados a conocer la lengua de la región, sino que además debían utilizarla en el ejercicio de sus funciones, con exclusión de cualquier otra lengua. Las cámaras neerlandófonas del Consejo de Estado han anulado deliberaciones de consejos municipales porque había votos expresados en una lengua distinta de la de la región. Han creído poder anular el real-decreto de nombramiento de un representante que aparentemente no tenía un conocimiento suficiente de la susodicha lengua e incluso han estimado que entraba en su competencia verificar directamente si representantes políticos de municipios con estatuto lingüístico especial tenían un conocimiento suficiente de la susodicha lengua (27).

Esta jurisprudencia ha dado origen a muchas controversias, tanto en el plano político como desde el punto de vista jurisdiccional, al no compartir otras jurisdicciones el análisis de las cámaras neerlandófonas del Consejo de Estado (28). Ha estado igualmente en el origen del acuerdo de pacificación lingüística de 1988.

(27) Ver CE, núm. 15.590 de 17 de agosto de 1973, *Germis*; CE, núm. 17.414 de 3 de febrero de 1986, *Déffense*; CE, núm. 19.522 de 20 de marzo de 1979, *Carlter*; CE, núm. 22.186 de 6 de abril de 1982, *Verheyden*; CE, núm. 23.282 de 24 de mayo de 1983, *Commune de Rhode-Saint-Genèse*; CE, núm. 23.658 de 8 de noviembre de 1983, *Walraet*; CE, núm. 23.853 de 23 de diciembre de 1983, *Walraet*; CE, núm. 26.941 de 30 de septiembre de 1986, *Motte*; C.E., núm. 26.942 de 30 de septiembre de 1986, *Walraet*; CE, núm. 26.943 de 30 de septiembre de 1986, *Broers*; CE, núm. 26.944 de 30 de septiembre de 1986, *Happart*; CE, núm. 27.410 de 15 de enero de 1987, *Walraet*; CE, núm. 27.411 de 15 de enero de 1987, *Cobbaert*. Sobre esta jurisprudencia, ver R. LALLEMAND y G. SOUMERYN: «Les arrêts linguistiques du Conseil d'Etat, un exemple extraordinaire de juge législateur», *JT*, 1986, págs. 717 y ss.; Y. LEJEUNE: «Les connaissances linguistiques requises d'une autorité ou d'un mandataire public communal», *RRD*, 1986, págs. 319 y ss.; J. C. SCHOLSEM: «Conseil d'Etat et Cour d'arbitrage: Dissonances, note sous Cour d'arbitrage, 30 septembre 1986», *AFDLg.*, 1987, págs. 31 y ss. y M. UYTENDAELE: «Les obligations linguistiques des mandataires politiques», *CH, Crisp.* núm. 1150, 1987.

(28) Ver sobre todo M. UYTENDAELE: «Observations sous Cour d'arbitrage, 26 mars 1986», *JT*, 1986, págs. 564 y ss.

22. Este acuerdo —que por cierto ha sido materializado en la adopción de la Ley de 9 de agosto de 1988 (29)— está compuesto por un conjunto de reglas que resulta imposible examinar aquí con detalle (30).

No obstante, señalaremos que establece una obligación de conocimiento lingüístico para todos los representantes políticos de los municipios con estatuto lingüístico especial (31). Todos los elegidos directamente —es decir, los consejeros municipales y, por infracción del derecho común, los regidores (32)— se presume incuestionablemente que tienen el conocimiento de la lengua de la región, necesario para el ejercicio de su mandato. En otras palabras, no pueden ser privados del derecho a ejercer su mandato por el mero hecho de no tener un conocimiento suficiente de la susodicha lengua. A reserva de ciertas disposiciones transitorias, los burgomaestres o los elegidos indirectos —los consejeros de ayuda social— se benefician de una presunción inicial, pero ésta puede ser anulada (33).

(29) Ver *Doc. Parl. Sén.*, s. e. 1988, 371 y *Doc. Parl. Ch.*, s. e. 1988, 405.

(30) Entre otras cosas, cabe señalar que los municipios de Fourons y de Comines-Warneton se han dotado de unas reglas particulares. En particular, se prevé que en estos dos entes, un consejo de diez gobernadores —los nueve gobernadores de provincia y el vicegobernador de la provincia de Brabante— sustituya a la diputación permanente para la suspensión y la revocación de los regidores y en materia de sustituciones. Asimismo, en lo que respecta a la competencia general, la competencia de sustitución y ciertas competencias de aprobación, el gobernador sólo puede intervenir previo dictamen conforme de este órgano. Además, los habitantes de estos municipios se benefician del derecho, en las elecciones legislativas y europeas, de votar en un distrito situado en otra región lingüística, a saber, los cantones d'Aubel (distrito de Verviers) y de Heuvelland (distrito de Ypres) respectivamente. Sobre la Ley de 9 de agosto de 1988, ver sobre todo E. CEREXHE y X. DELGRANGE: «Les connaissances linguistiques des mandataires politiques», *JT*, 1989, págs. 153 y ss.; J. CLEMENT: «Constitutionnelle beoordeling van de wet van 9 augustus 1988 over taalkennis van gemeentelijke overheidsmandatarissen», *Rechts. Week.*, 1988-1989, col. 1385 y ss. y J. M. LEBOUTTE: «Les modifications apportées par la loi du 9 août 1988 en ce qui concerne la constitution et le fonctionnement des organes de la commune», *Mouv. Comm.*, 1988, págs. 386 y ss. y «Les modifications apportées par la loi du 9 août 1988 relatives à l'organisation et la tutelle administrative ordinaire sur les actes des autorités communales», *Mouv. Comm.*, 1988, págs. 379 y ss.

(31) Ver artículo 72 bis, § 1.º de la nueva ley municipal. La obligación de tener un conocimiento de la lengua de la región suficiente para el ejercicio del mandato está establecida en todos los municipios periféricos y en todos los municipios de la frontera lingüística, con la excepción de los municipios de la región de lengua alemana y de los municipios malmédianos.

(32) En principio, los regidores son elegidos por el consejo municipal entre sus miembros. Sin embargo, en los seis municipios periféricos, así como en dos municipios de la frontera lingüística —Fourons y Comines-Warneton— los regidores son elegidos directamente por la población (ver art. 15 de la nueva Ley municipal). Además, está previsto que en estos municipios, el órgano colegiado compuesto por el burgomaestre y regidores delibere respetando el procedimiento del consenso y en ausencia de consenso, el asunto sea sometido por el burgomaestre a la decisión del consejo municipal (art. 107 de la nueva Ley municipal).

(33) Las condiciones por las que esta presunción puede ser modificada están establecidas en el artículo 72 bis, § 2 y ss. de la nueva Ley municipal; «§ 2. Por el hecho de su elección o de su nombramiento, se presume que los dirigentes señalados en el § 1.º tienen el conocimiento señalado en el párrafo mencionado. Esta presunción es irrefragable con respecto a cualquier dirigente elegido directamente entre la población por el mandato ejercido y respecto del burgomaestre durante al menos tres años consecutivos.

3. *La protección de las minorías en la región bilingüe de Bruselas-capital*

3.1. *La utilización de las lenguas en materia administrativa*

23. La minoría flamenca de Bruselas se beneficia de una protección bien particular. En efecto, todos los avisos, publicaciones o comunicaciones dirigidos al público deben establecerse en las dos lenguas. Asimismo, los servicios locales redactan en francés o neerlandés, según el deseo del interesado, los actos que conciernen a los particulares, así como cualquier documento que deba ser remitido (34).

Unas reglas particulares permiten asegurar una fuerte representación de la minoría flamenca en las administraciones locales. Efectivamente, un 50 por 100 de los empleos se reparten de manera paritaria entre los dos grupos lingüísticos. Además, los empleos de nivel igual o superior al de jefe de división deben ser ocupados en un número igual por funcionarios miembros de uno y otro grupo lingüístico (35).

Con respecto a los otros dirigentes, esta presunción puede ser rechazada a propuesta de un miembro del consejo municipal. Con este fin, el requiriente deberá aportar pruebas de indicios graves que permitan rechazar la presunción y tiene su origen en una decisión jurisdiccional, según la opinión del dirigente o del ejercicio de sus funciones como autoridad administrativa individual. § 3. La petición apuntada en el § 2 es introducida por la vía del requerimiento dirigido a la sección de administración del Consejo de Estado en un plazo de seis meses contados a partir del día de la prestación de juramento como burgomaestre o como regidor no elegido directamente o del día del primer ejercicio de las funciones de burgomaestre o regidor en aplicación del artículo 14, 17 ó 18. § 4. El Consejo de Estado resuelve con exclusión de todo. Un real decreto deliberado en consejo de ministros regula el procedimiento ante el Consejo de Estado. § 5. Si el Consejo de Estado se pronuncia en contra de la presunción de conocimiento de la lengua en el jefe de un burgomaestre, anula el nombramiento. Hasta la renovación integral del consejo, el interesado no podrá ya ser nombrado burgomaestre, ni ejercer ahí las funciones que se derivan de ello del artículo 14. Si el Consejo de Estado se pronuncia en contra de la presunción de conocimiento del idioma del jefe de aquél que ejerce las funciones de burgomaestre en aplicación del artículo 14, se supone que nunca ha ejercido estas funciones. En este caso, las funciones de burgomaestre son, a partir de la fecha de notificación del decreto, ejercidas por otro regidor o por otro consejero municipal en aplicación del artículo 14. Si el Consejo de Estado decide que no se da la presunción de conocimiento de la lengua en la persona del superior de un regidor no elegido directamente, su elección es anulada. El interesado no puede ser reelegido regidor hasta la renovación total del consejo, ni ejercer esas funciones, en aplicación del artículo 17 ó 18. Si el Consejo de Estado decide que la presunción de conocimiento de la lengua no se da en la persona del superior de aquél que ejerce la función de regidor no elegido directamente en aplicación del artículo 17 ó 18, se presume que éste no haber ejercido la función de regidor. En este caso, la función de regidor será ejercido por otro consejero municipal en aplicación del artículo 17 ó 18 y esto a partir de la fecha de notificación del decreto. § 6. El desconocimiento de las disposiciones contenidas en el § 5 por aquellos que a los que la presunción de conocimiento de la lengua es anulada, es considerada como negligencia grave en el sentido de los artículos 82 y 83.

(34) Ver artículo 17 y ss. de las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa.

(35) Ver artículo 21 de las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa.

3.2. *La utilización de las lenguas en la enseñanza*

24. En la región bilingüe de Bruselas-capital, la lengua de enseñanza es el francés o el neerlandés, según la elección del cabeza de familia, cuando éste resida en ese distrito.

El régimen lingüístico en la enseñanza previsto para las personas residentes en Bruselas-capital es particularmente liberal, ya que no está basado aún en el territorio, sino en la libre elección de los padres.

Los padres pueden escoger matricular a su hijo en una escuela francesa o neerlandesa de la aglomeración de Bruselas-capital, a partir de un simple impreso de inscripción y sin que la lengua materna del alumno sea un criterio determinante.

Los padres pueden también matricular a su hijo, bien en una escuela de la región francesa, bien en una escuela de la región neerlandesa, a partir de un simple impreso de inscripción y sin tener en cuenta la lengua materna del alumno.

Los padres no pueden matricular a su hijo en una escuela francesa que haya en los seis municipios «con facilidades» o en los municipios con estatuto especial, que están reservadas a los hijos cuyos padres residan en esos municipios y cuya lengua materna es el francés.

Si los padres lo desean, pueden, en principio, modificar el régimen lingüístico de su hijo en el transcurso de la escolaridad, al no prever la ley ningún elemento restrictivo a la libre elección del cabeza de familia. Sin embargo, esto debe ser matizado, al estimar el Consejo de Estado que la decisión de imponer para la enseñanza del niño dentro del distrito de Bruselas-capital la lengua de la región en donde ha vivido desde su llegada a Bélgica, lengua en la que ha iniciado sus estudios y que en ausencia de elementos para elegir otra lengua, se presume mejor conocida, es una medida objetivamente justificada en el sentido de la Convención Europea de los Derechos del Hombre (36).

3.3. *Una protección particular de la minoría flamenco*

25. Una protección particular ha sido otorgada a los Flamencos de los diecinueve municipios de la región bilingüe de Bruselas-capital. En efecto, está previsto que en cada municipio de Bruselas que tenga al menos un regidor flamenco, el número total de regidores podrá ser aumentado en una unidad. Además, está previsto que cuando un consejo no tenga ningún miembro neerlandófono (o francófono), el representante neerlandófono del consejo de ayuda social, el colocado en primer lugar, que pertenezca al grupo lingüístico no representado en el consejo, o el representante neerlandófono designado de pleno derecho al consejo de ayuda social,

(36) CE, núm. 13.680 de 7 de agosto de 1969, *Kouvas*.

puede tener conocimiento de todos los actos y documentos en relación con la administración en las mismas condiciones que los consejeros municipales (37).

Además, cuando el consejo de ayuda social de un municipio de Bruselas no tiene ningún miembro de pertenencia lingüística neerlandesa, el primer candidato neerlandófono a consejero municipal se convierte en miembro de pleno derecho de este órgano. Por otra parte, está previsto que cuando el comité permanente no cuente con ningún miembro de habla neerlandesa (o francesa), un miembro del consejo de ayuda social que pertenezca al grupo lingüístico no representado en el comité ocupa un escaño consultivo en el seno de este órgano colegiado (38).

4. *Valoración de la protección de las minorías en el nivel local*

26. Las conclusiones que se derivan de esta primera parte de la exposición no pueden ser por menos que matizadas.

A todos los efectos, el sistema puesto en marcha por las Leyes de 31 de julio de 1921 y de 28 de junio de 1932 daba una protección mayor a las minorías que el sistema actual.

En efecto, solamente las personas domiciliadas en los municipios con estatuto lingüístico especial disponen del derecho a ser tratadas por las administraciones locales dentro del respecto a sus derechos lingüísticos. Sin embargo, existen importantes minorías francófonas en numerosos municipios que no se benefician de un estatuto adaptado. Estas minorías están sometidas a una aplicación rigurosa de la legislación lingüística, basada en el principio radical del unilingüismo. Además, aun en los municipios con estatuto lingüístico especial, el ejercicio de ciertos derechos políticos puede resultar dificultado. Por ejemplo, las autoridades de tutela, dentro del espíritu que había conducido a las cámaras neerlandesas del Consejo de Estado a desarrollar su discutible jurisprudencia acerca de las obligaciones lingüísticas de los representantes políticos, no dudan en anular deliberaciones de los consejos municipales cuando una traducción en francés de los debates o del orden del día ha sido realizada para el público francófono.

27. En cuanto a la legislación relativa al empleo de las lenguas en la enseñanza, se caracteriza por su rigidez e incoherencia. Si en Bruselas la libertad del cabeza de familia es una realidad, no es éste el caso en las regiones unilingües, donde esta libertad está comprometida por un cierto número de reglas que tienen como efecto consagrar la primacía del principio del unilingüismo sobre la libertad individual.

28. Como dato simbólico, destacaremos también la contradicción que existe, dentro de los municipios con estatuto especial, al exigir que los representantes elegidos por la población tengan un conocimiento de la lengua de la región suficiente

(37) Ver artículo 279 y 280 de la nueva Ley municipal.

(38) Ver artículo 6, § 4 nuevo de la Ley orgánica de los centros públicos de ayuda social de 8 de julio de 1976.

para el ejercicio de su mandato, mientras que dentro de la organización de los consejos de ayuda social de Bruselas, un mandato puede ser atribuido a un neerlandófono, y ello en el caso de que el consejo municipal no tuviese ningún miembro flamenco. En otras palabras, en el primer caso, un representante político que puede invocar una verdadera legitimidad democrática está sometido a una condición de elegibilidad añadida —el conocimiento de la lengua de la región, que es además, en ciertos municipios, la de la minoría de los electores—, mientras que en el segundo caso, a un dirigente que no ha sido elegido le es concedido, por el hecho de su pertenencia a una minoría, unas prerrogativas particulares sin por ello estar obligado a conocer la lengua de la mayoría de los electores.

29. La mayoría flamenca, preocupada en preservar una homogeneidad lingüística muchas veces desmentida por los hechos, ha adoptado en realidad el comportamiento de una minoría, al negarse a conceder a los ciudadanos pertenecientes a otra realidad lingüística el derecho a ejercer sus derechos políticos en una lengua distinta al neerlandés.

En otras palabras, la legislación lingüística tiene sin ninguna duda una vocación protectora, pero, muy a menudo pretende, basándose en la homogeneidad lingüística, asegurar la protección de la mayoría flamenca en detrimento de las minorías francófonas establecidas en suelo flamenco.

Sin duda, la explicación debe buscarse en factores históricos, pero esto se ha traducido en un déficit democrático.

II. LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS EN LA ORGANIZACIÓN DEL PODER CENTRAL —UNA LÓGICA DUALISTA Y A VECES PARITARIA

1. *La legislación lingüística*

30. La administración central está organizada sobre una base bilingüe. En efecto, los dictámenes y comunicaciones o escritos dirigidos al público están establecidos en las dos lenguas nacionales. Los escritos están redactados también en alemán cuando es necesario (39). Cuando los servicios centrales tienen un trato directo con el público, emplean la lengua utilizada por los particulares. Sin embargo, si se dirigen a éstos, previa intervención de los servicios locales, la lengua utilizada es la del servicio local (40).

31. La peculiaridad esencial de las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa reside en el hecho de que en los servicios centrales se establecen unas escalas lingüísticas en las que se integran todos los funcionarios. El Rey es competente para determinar el número de empleos dentro de cada una de

(39) Ver el artículo 40 de las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa.

(40) Ver el artículo 43 de las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa.

las escalas, teniendo en cuenta la importancia que representen para cada servicio la región de lengua francesa y la región de lengua neerlandesa respectivamente.

Existen en cada servicio tres escalas: dos escalas unilingües y una escala bilingüe. La escala bilingüe debe englobar al 20 por 100 del efectivo total de las funciones de nivel igual o superior a las de director. Además, estas funciones superiores están reservadas, en todos los niveles de la administración y en igual número, a los funcionarios de las dos áreas lingüísticas (41).

2. *La organización de los poderes ejecutivo y legislativo*

32. El reconocimiento en el plano institucional de la existencia de una minoría francófona tuvo lugar en Bélgica en 1970.

En efecto, mientras se inscribía en la Constitución la existencia de Comunidades y Regiones, el Constituyente en 1970 plasmó de forma paralela cuatro instituciones de carácter dualista, encaminadas a asegurar la protección de la minoría francófona dentro de la organización del poder central, fuera el poder legislativo como el poder ejecutivo.

2.1. *Los grupos lingüísticos*

33. El primer mecanismo radica en la existencia de grupos lingüísticos dentro de las Cámaras (42).

Los grupos lingüísticos no tiene más que una función instrumental e incidental ya que no tienen mucha utilidad fuera de una serie de supuestos enumerados con

(41) Ver el artículo 43 de las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa.

(42) Ver el artículo 32 bis (*hoy art. 43. § 1*) de la Constitución, que dispone: *Para los supuestos previstos en la Constitución, los miembros electivos de cada Cámara se distribuirán en un grupo lingüístico francés y en otro holandés conforme al modo previsto por la ley.* La Ley de 3 de julio de 1971 ha fijado las reglas que permiten asegurar el reparto de los miembros de las cámaras en los distintos grupos lingüísticos. Esta ley pone en marcha un sistema basado principalmente en un criterio objetivo y de manera subsidiaria, en un criterio subjetivo. De esta manera, la pertenencia a un grupo lingüístico está determinada en primer lugar por el régimen lingüístico de la circunscripción donde los parlamentarios han resultado elegidos. Por consiguiente, todos los parlamentarios elegidos dentro de la región francesa, así como los senadores elegidos por los consejos provinciales de las cuatro provincias valonas, pertenecen de manera automática al grupo lingüístico francés de su asamblea respectiva, y todos los parlamentarios elegidos por la región neerlandesa —a excepción de los elegidos en el distrito de Bruselas-Hal-Vilvorde, grupo lingüístico flamenco— y los senadores elegidos por los consejos provinciales de las cuatro provincias flamencas pertenecen, con las mismas condiciones, al grupo lingüístico neerlandés de su asamblea respectiva. El mismo criterio objetivo es aplicable a los elegidos en el distrito de Verviers, quienes, aunque germanófonos, pertenecen *ipso facto* al grupo lingüístico francés de la cámara para la que han sido elegidos. Sin embargo, los elegidos en el distrito de Bruselas-Hal-Vilvorde, así como los senadores provinciales de la provincia de Brabante y los senadores cooptados se benefician de un criterio subjetivo. La lengua que utilicen para su juramento determinará su pertenencia a uno u otro grupo lingüístico.

carácter limitativo. En efecto, ofrecen una base de cálculo que permita determinar si se ha alcanzado una mayoría requerida para la votación de las leyes que exigen mayorías especiales (43), para dirigirse a la sección de legislación del Consejo de Estado tras la discusión de un proyecto o proposición de ley (44), o para iniciar el procedimiento de la (*sonnette d'alarme*) (45). Por otro lado, en el estado actual del derecho positivo, se utilizan para fijar el reparto de los diputados y de los senadores elegidos directamente entre los distintos consejos regionales y comunitarios (46).

En definitiva, los grupos lingüísticos se presentan como unas estructuras fundamentalmente pasivas. En efecto, nunca se reúnen como tales. Como muy acertadamente lo había predecido P. de Stexhe, las costumbres parlamentarias han hecho que «las posibles negociaciones previas “tienen” lugar entre los propios grupos políticos, con la intervención de sus dirigentes, pero no en el seno de una amplia asamblea» (47).

2.2. *La moción de excepción o procedimiento del timbre de alarma*

34. El artículo 38 bis de la Constitución consagra la existencia del procedimiento del timbre de alarma. Se deduce de esta disposición que (*art. 54 de la nueva Constitución*) excepto para los presupuestos y para las leyes que requieran una mayoría especial, se podrá declarar mediante moción motivada, firmada por las tres cuartas partes al menos de los miembros de uno de los grupos lingüísticos e introducida después de la presentación de la ponencia y antes de la votación final en sesión pública, que las disposiciones de un proyecto o proposición de ley citadas en la propia moción pueden causar un perjuicio grave a las relaciones entre las Comunidades.

En esta circunstancia, el procedimiento parlamentario es suspendido y la moción es remitida al consejo de ministros el cual, en el plazo de treinta días, dará su respuesta motivada sobre la moción e instará a la Cámara que está tramitando el

(43) Para los casos que requieren esta mayoría, ver *infra*, II, 2.2.

(44) Ver artículo 2, § 3 de las leyes concordadas sobre el Consejo de Estado.

(45) Ver *infra*, II, 2.3.

(46) Ver el artículo 29 de la Ley especial de reformas institucionales de 8 de agosto de 1980. Sin embargo, si bien los proyectos de reforma que se debaten en la actualidad están traducidos en el Derecho positivo, las reglas relativas a la composición de los consejos regionales y comunitarios serán modificadas con el fin de consagrar el principio de su elección directa. Además del Consejo de la Comunidad germanófona y del Consejo de la Región de Bruselas-capital, que de aquí en adelante están formados por miembros elegidos directamente, el Consejo flamenco y el Consejo regional valón serán igualmente elegidos directamente. Por el contrario, el Consejo de la Comunidad francesa estará formado por todos los consejeros regionales valones y un número determinado de consejeros regionales francófonos de Bruselas.

(47) P. DE STEXHE: *La Révision de la Constitution belge, 1970-1971*, Larcier, Bruxelles, 1972, pág. 222.

asunto a pronunciarse sobre esa opinión, o sobre el proyecto o proposición que hayan sido enmendados.

35. Además está previsto que este procedimiento sólo pueda ser utilizado una vez por los miembros de un grupo lingüístico respecto a un mismo proyecto o proposición de ley.

Por tanto, no se trata de un derecho de veto ya que, tras la intervención del consejo de ministros, el procedimiento parlamentario normal retoma su curso y que el procedimiento del timbre de alarma solamente pueda ser iniciado una vez por los miembros de un mismo grupo lingüístico con respecto a un mismo proyecto o proposición de ley.

La suspensión del procedimiento parlamentario tiene por efecto el permitir el arbitraje del consejo de ministros, cuya composición es paritaria. Cuando el texto denunciado es un proyecto de ley, el consejo de ministros acumula por tanto las funciones de juez y parte. Efectivamente, está llamado a arbitrar un conflicto sobre un texto del que es autor.

36. En la práctica, se ha utilizado una sola vez el procedimiento instituido por el artículo 38 bis de la Constitución (48) y ello no exento de significación. Aquí radica el carácter paradójico de dicho procedimiento. En efecto, su interés principal no se encuentra forzosamente en su puesta en marcha efectiva, sino más bien en su existencia y en el efecto disuasorio que de él se deriva (49). La dimensión psicológica del artículo 38 bis fue percibida desde 1970. M. Herbiet, portavoz de la Comisión de Revisión de la Constitución, declaraba así ante el Senado: «Estimo que el artículo 38 bis, en versión actual, da a la minoría valona y francófona de este país una garantía real, de la que, como espero por cierto, no deberá utilizarse por el mero hecho de su existencia, ya que algunos artículos tiene la virtud de permitir, por el simple hecho de existir, evitar dificultades e incidentes políticos. A aquellos que

(48) *Ann. Parl. Ch.*, 4 de julio de 1985, págs. 1346 y ss. Una moción motivada firmada por las tres cuartas partes del grupo lingüístico francés de la Cámara fue presentada contra un proyecto de ley sobre la integración de la *Economische Hoogeschool Limburg* en la *Universitair Centrum Limburg*. Esta moción se fundamentaba en el hecho de que el proyecto de ley en cuestión podía analizarse como «aumentador de las cargas públicas de manera discriminatoria». Había sido firmada por 70 diputados francófonos de un total de 91, entre ellos cinco miembros del gobierno de los cuales dos eran viceprimer ministros. Lógicamente, éstos, al no solidarizarse con el gobierno, deberían haber presentado la dimisión, lo que no se produjo. En efecto, la moción y el proyecto de ley fueron devueltos al Consejo de Ministros el cual, el 29 de julio de 1985, emitió un dictamen por el que se comprometía a presentar un proyecto global sobre el estatuto de las distintas instituciones universitarias en las que se integraba una escuela económica superior. Sin embargo, este proyecto nunca fue presentado a causa de una crisis política ajena a esta cuestión. Sobre este tema ver F. DELPÉRÉE: «Une crise en trois temps - automne 1985», *JT*, 1986, págs. 117 y ss.

(49) Este carácter paradójico ha aparecido de forma clara tras la aplicación de este procedimiento en 1985. En este sentido, el Primer Ministro ha creído poder afirmar que «cuando el artículo 38 bis fue instituido en esa época, lo fue con el fin de no ser aplicado jamás» (*Ann. Parl. Ch.*, sesión del 4 de julio de 1985, pág. 3146).

pensasen en practicar la política imperialista, hay que recordar que la minoría tiene también sus derechos en una verdadera democracia» (50).

2.3. *Las mayorías acumulativas*

37. En 1970, apareció una nueva categoría de leyes, como son las leyes que demandan mayorías «sobrecualificadas» o «acumulativas».

Estas leyes requieren que en cada cámara, la mayoría de los miembros de cada uno de los grupos lingüísticos esté reunida, que el texto obtenga la mayoría de los votos en cada uno de ellos, y, finalmente, que el total de los votos a favor emitidos en cada uno de los dos grupos lingüísticos supere los dos tercios de los votos emitidos (51).

38. Dentro de nuestro Derecho constitucional, las mayorías cualificadas o especiales tienen un papel esencial. Tienen una doble finalidad. Primero, pretenden permitir la puesta en marcha de los principios constitucionales relativos a la reforma del Estado. Efectivamente, sobre todo se exigen para la aprobación de las leyes

(50) *Ann. Parl. Sén.*, sesión de 17 de junio 1970, pág. 1964.

(51) Ver artículo 1, apartado 4 de la Constitución. En origen, el constituyente tenía la intención de dedicar un artículo específico de la Constitución —el art. 38 bis (el actual art. 38 bis se convertiría en el art. 38 ter)— a las mayorías especiales. Esta disposición preveía dos tipos distintos de mayorías: la mayoría de los dos tercios y la mayoría dentro de cada grupo lingüístico. El segundo tipo era necesario para las materias comunitarias, mientras que la mayoría de los dos tercios era utilizada en los demás casos, como la protección de las minorías filosóficas. No obstante, esta solución fue abandonada finalmente, sobre todo porque la mayoría de los dos tercios no constituía una garantía real a favor de los francófonos. Se decidió abandonar todo «artículo de referencia general» y regular los casos de mayorías especiales caso por caso. Sin embargo, en la práctica se impuso un texto casi idéntico para las cuatro disposiciones constitucionales que implicaban el recurso a las mayorías acumuladas. A partir de este momento, se hace referencia sencillamente a la mayoría prevista en el artículo 1, apartado 4, de la Constitución, que por este hecho se ha convertido en el artículo de referencia que el constituyente de 1970 había entendido rechazar. Sin duda no es inútil destacar que la «mayoría acumulada», instaurada por el artículo 1, apartado 4.º de la Constitución no tenía, en origen, por objeto más que permitir al legislador «sustraer algunos territorios (...) a la división en provincias, a hacerles depender directamente del poder ejecutivo y a someterles a un estatuto propio». Ahora bien, en la práctica, no se ha hecho nunca uso de esta disposición, cuyo único interés está en el hecho de especificar el concepto de mayoría sobrecualificada o cumulativa. En la actualidad, la mayoría prevista en el artículo 1, apartado 4 de la Constitución es también requerida para fijar las competencias de las Comunidades en el ámbito de de las materias personalizables así como en la cooperación entre Comunidades correspondiente (art. 59 bis, § 2 bis de la Constitución), para modificar las reglas relativas al uso de las lenguas en los municipios con estatuto lingüístico especial (art. 59 bis, § 3 de la Constitución), para regular el alcance de algunas competencias comunitarias en la región bilingüe de Bruselas-capital (art. 59 bis, § 4 bis de la Constitución), para regular la financiación de las Regiones y de las Comunidades (art. 59 bis, § 1.º y 115 de la Constitución), para regular el ejercicio de las competencias de la periferia de Bruselas por los órganos de la Región de Bruselas-capital (art. 108 ter, § 2 de la Constitución), para regular las competencias, composición, funcionamiento y financiación de los grupos lingüísticos del Consejo de la Región de Bruselas-capital y para fijar las reglas relativas a la composición, competencias y funcionamiento de la Corte de arbitraje (art. 107 ter de la Constitución).

relativas a la composición, el funcionamiento y las competencias de los órganos, Regiones y Comunidades, así como para las leyes de presupuesto de estas entidades. Con esta misma idea, son necesarias para fijar las reglas relativas al Tribunal de Arbitraje. Pero también se utilizan para permitir la resolución de los conflictos que no afectan directamente al proceso de federalización del Estado. Éste es el caso, en particular, de la fijación de las normas relativas a la utilización de las lenguas en los municipios con estatuto lingüístico especial y para la decisión de sustraer a uno o varios municipios de la división del Estado en provincias.

En otras palabras, las leyes especiales constituyen, por un lado, uno de los procedimientos fundadores de la reforma del Estado y, por otra parte, una condición necesaria para la resolución de algunos conflictos lingüísticos. De manera general, el recurso a estas minorías es considerado como un procedimiento de garantía, destinado a conferir a ciertas leyes de una legitimidad tanto nacional como comunitaria.

En ciertos aspectos, las leyes especiales han podido aparecer como una prolongación mejorada y adaptada del procedimiento de revisión constitucional. Algunos autores no han dudado en calificarlas como leyes cuasi-constitucionales (52).

Por tanto, las leyes especiales permiten llegar a un amplio consenso nacional, aunque esté concebido como suma de dos consensos comunitarios.

2.4. *La paridad lingüística en el seno del consejo de ministros*

39. La paridad lingüística ha sido establecida en el seno del consejo de ministros en 1970, con la inserción dentro de la Constitución del nuevo artículo 86 bis según el cual «Con la eventual excepción del Primer ministro, el consejo de ministros está formado por un igual número de ministros de expresión francesa como de expresión neerlandesa».

40. La paridad lingüística, impuesta por el artículo 86 bis de la Constitución, constituye en apariencia, una garantía para la minoría francófona del país. No obstante esta constatación merece ser matizada.

(52) F. DELPÉRÉE: *Droit constitutionnel*, tome II, *Le système constitutionnel*. Larcier, Bruxelles 1986-1989, pág. 224. M. LEROY (*Les règlements et leurs juges*. Bruylant, 1987) rebate esta tesis. Efectivamente, ha escrito que «al ser votadas por mayorías sobrecualificadas, podría deducirse una preeminencia (...) de las (leyes especiales) sobre las leyes ordinarias. De esta situación hasta llegar a calificarlas como leyes constitucionales, cuasi-constitucionales o para-constitucionales, no habría más que un paso que algunos ya han superado, sin razón a nuestro entender». Este autor añade que «el voto del artículo 59 ter, en su versión a 1 de junio de 1983, y de Ley de 31 de diciembre de 1983 sobre las reformas institucionales para la Comunidad germanófona —ley aprobada por mayoría ordinaria— condena esta tesis». Evidentemente, un argumento de esta naturaleza no carece de pertinencia, pero uno puede no obstante preguntarse si, dentro del proceso de reforma del Estado, el voto por mayoría ordinaria de las disposiciones relativas a la Comunidad germanófona no constituye una anomalía.

En primer lugar, la posibilidad de no tener en cuenta al Primer ministro en el cálculo de la paridad es, en la práctica, origen de un desequilibrio a favor de la comunidad flamenca a la que con frecuencia pertenece el jefe de gobierno (53).

Después el consejo de ministros, al menos en principio, no es el lugar de las votaciones. Las decisiones son tomadas de forma colegiada, en el respeto del procedimiento de consenso. En otras palabras, la decisión nace de un debate sin que formalmente ninguno deba situarse por encima de la opinión mayoritaria. Una vez expresada la decisión, cada ministro en conciencia, estima que puede adherirse. En caso de respuesta afirmativa, se somete y pierde el derecho a criticar, al menos públicamente, la decisión ya tomada. Si por el contrario, considera que no puede adherirse a la decisión, dimite (54). A partir de ese momento, el consenso, incluso independientemente de la paridad lingüística, ofrece una protección satisfactoria para la minoría francófona. En efecto, basta con que algunos ministros francófonos se opongan a una decisión del consejo para impedir que ésta surta sus efectos.

En una palabra, si en cuanto tal, la paridad lingüística no presenta más que un interés marginal en el proceso de deliberación del consejo de ministros, no se debe subestimar su valor simbólico. Finalmente, consagra en el nivel superior del Estado la fractura del país en dos grandes comunidades lingüísticas y culturales y se inscribe dentro de una perspectiva resueltamente dualista que constituye una ruptura con la organización tradicional del Estado unitario (55).

3. *El dualismo y la protección de las minorías en la composición de ciertos órganos destinados a garantizar la protección de las minorías*

41. No ofrece apenas dudas que los mecanismos dualistas, instaurados en 1970, no se corresponden con las divisiones de un Estado federal, en tres Regiones y en tres Comunidades.

A partir de este momento, hay que preguntarse sobre la protección que está reservada, al transcurrir más de veinte años desde el inicio de la reforma, dentro del ordenamiento del Estado federal, a los entes más pequeños, y en particular a la Comunidad germanófona, a la Región de Bruselas-capital, incluso a la Región valona.

El estudio del sistema federal belga hace aparecer que en lo esencial, se organiza sobre una base comunitaria, en donde la Comunidad germanófona no es tenida en consideración.

(53) Entre 1970 y 1990, Edmond Leburton (25 de enero 1973-25 de abril 1974) y Paul Vanden Boeynants (20 de octubre 1978-2 de abril 1979) fueron los únicos primeros ministros francófonos.

(54) F. DELPÉRÉE: *Chroniques de crise*, CRISP, 1983, págs. 148 y ss.

(55) Esta opinión puede ser ligeramente matizada, ya que mecanismos paritarios debían ya aplicarse en la organización administrativa y judicial en una época en donde el Estado era todavía estrictamente unitario.

En otras palabras, las instituciones centrales que juegan un papel en la organización del Estado federal están fuertemente influida por la lógica dualista que había presidido la instauración de los cuatro mecanismos evocados más adelante.

Sin embargo, la Comunidad germanófona se beneficia, en el estado actual del derecho positivo, de una prerrogativa que es reconocida a otros entes. En efecto, en virtud del artículo 78 de la Ley de 31 de diciembre de 1983 de reformas institucionales para la Comunidad germanófona, su Consejo es consultado sobre los anteproyectos de leyes o los proyectos de decretos reglamentarios que conciernen a esta Comunidad.

Por lo demás, la lógica dualista impregna profundamente a la organización de instituciones llamadas a asegurar el buen funcionamiento del Estado federal.

A este respecto, nos centraremos en el examen de la composición de la Comisión permanente de control lingüístico, del Tribunal de arbitraje, del comité de concertación y de las perspectivas de reforma del Senado.

3.1. *La Comisión permanente de control lingüístico*

42. Las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa que han instituido una Comisión permanente de control lingüístico que tiene como misión vigilar la aplicación de la legislación (56).

Esta comisión está formada por once miembros nombrados por el Rey por un periodo de cuatro años entre los miembros presentados por los consejos comunitarios, cinco miembros de expresión neerlandesa, cinco de expresión francesa y uno de expresión alemana (57).

Está dividida en dos secciones: una sección francesa y una sección neerlandesa. Cada una de ellas tiene como competencia conocer los asuntos localizados o localizables en los municipios sin estatuto especial de las regiones unilingües en cuestión. Los demás asuntos, incluidos aquellos relativos a la protección de las minorías, son competencia de las dos secciones reunidas (58).

El miembro germanófono solamente es convocado para los asuntos propios de los municipios de la región de lengua alemana y los municipios malmedianos (59).

43. Entre otras cosas, puede dar parte al gobierno de cualquier sugestión u observación que juzgue necesarias tras sus comprobaciones, y puede ser llevada a presentar dictámenes, a propuesta del ministro del ramo. Puede controlar los exámenes organizados en el marco de las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa y solicitar a las autoridades y jurisdicciones competentes la

(56) Artículo 60 de las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa.

(57) Artículo 60, § 2 de las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa.

(58) Artículo 61, § 5 de las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa.

(59) Artículo 61, § 5 de las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa.

comprobación de la nulidad de cualquier acto contrario a las leyes concordadas. Dispone, en el ejercicio de su misión, de importantes medios de investigación (60).

Los acuerdos de la Saint-Michel prevén una extensión de las competencias de esta comisión. En efecto, está previsto que sus dos secciones reunidas puedan, cuando a continuación de una denuncia de un particular estimen que la legislación lingüística no sea aplicada, en un municipio con estatuto lingüístico especial, solicitar de las autoridades administrativas que tomen en un plazo determinado las medidas necesarias para poner fin a la ilegalidad. Si transcurrido este plazo las susodichas autoridades no han tomado las medidas necesarias, las dos secciones podrán sustituirlas con el fin de hacer respetar esa legislación (61). Dispone de idénticos poderes cuando el gobernador adjunto de la provincia de Brabante flamenco, al tener ante sí de la demanda de un particular, le solicita que compruebe el no respeto de la legislación lingüística.

3.2. *El Tribunal de arbitraje*

44. El Tribunal de arbitraje está compuesto por doce jueces, con una edad superior a cuarenta años, nombrados con carácter vitalicio por el Rey sobre una lista doble presentada por el Senado y adoptado por mayoría de dos tercios de los sufragios de los miembros presentes (62).

La composición del Tribunal está basada en una doble paridad. Los jueces se reparten en dos grupos lingüísticos y son elegidos por mitades entre antiguos parlamentarios que han, durante ocho años al menos, pertenecido a la Cámara o al Senado (63) y la otra mitad entre personalidades que han ejercido durante al menos cinco años funciones que demuestren sus capacitaciones profesionales (64).

(60) Artículo 61, §§ 1 a 4 de las leyes concordadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa.

(61) Ver artículo 83 de la proposición de ley encaminada a culminar la estructura federal del Estado, *Doc. Parl. Sén.*, s. o. 1992-1993, 558, I, 11, 62, 108 y 109.

(62) Artículos 31 y 32 de la Ley especial de 6 de enero de 1989.

(63) El artículo 34 de la Ley especial de 6 de enero de 1989 debería ser modificado con la finalidad de consagrar el principio por el que puede ser miembro de la Corte cualquier persona que haya sido durante cinco años al menos miembro del Senado, de la Cámara de representantes o de un Consejo de Comunidad o de Región. Ver artículo 85 de la proposición de ley destinada a culminar la estructura federal del Estado, *Doc. Parl. Sén.*, s. o. 1992-1993, 558, I, 62 y 63, 111.

(64) Se trata, en virtud del artículo 34, § 1.º, 1.º, de personalidades que han ejercido, durante al menos cinco años las funciones de: consejero, procurador general, primer abogado general o de letrado general en la Corte de casación; consejero de Estado, auditor general, auditor general adjunto, primer auditor o de primer refrendario ante el Consejo de Estado; refrendario ante la Corte de arbitraje; Profesor ordinario, profesor extraordinario, profesor o profesor asociado de derecho en una universidad belga. Además está previsto que la Corte debe tener al menos un antiguo magistrado de la Corte de Estado, un antiguo magistrado de la Corte de casación y un antiguo profesor de universidad.

La pertenencia a un grupo lingüístico está determinada, según la categoría a la que pertenecen los jueces, por la lengua de su titulación o por el grupo lingüístico parlamentario al que pertenecían en última instancia (65).

Además se prevé que uno de los miembros nombrados en virtud de sus capacitaciones jurídicas deba tener un conocimiento adecuado del alemán (66).

45. ¿Puede afirmarse que la regla de la paridad lingüística signifique una voluntad de establecer una jurisdicción cuya composición sea el fiel reflejo de las divisiones federales del Estado?

La respuesta a esta pregunta debe ser matizada.

Efectivamente, al establecer una jurisdicción paritaria en el plano lingüístico, el legislador tenía sin ninguna duda la certeza de adoptar una solución equilibrada que asegura al Tribunal la imparcialidad, indispensable para el ejercicio de su función.

Además, este trámite participa de una lógica que ha sido observada de manera constante, en todo nuestro proceso de reforma institucional que se fundamenta en la constatación de que el Estado belga se divide sociológicamente en dos grandes comunidades culturales y lingüísticas, y esto a pesar de que institucionalmente la federalización se base en una doble división del Estado en tres Regiones y en tres Comunidades.

A causa de este dato sociológico, es probable que cualquier otra fórmula hubiese sido rechazada por una parte no desdeñable de los parlamentarios encargados de fijar la composición de la alta jurisdicción.

Sin embargo, la solución adoptada no es plenamente compatible con la filosofía general de un sistema basado en la coexistencia de tres Regiones y de tres Comunidades. Sin duda no hubiese sido distinta si, independientemente incluso del proceso de federalización del Estado, el Constituyente hubiese decidido crear un Tribunal constitucional.

46. Las reglas relativas a la composición del Tribunal de casación y del Consejo de Estado, adoptadas en 1935 y 1946 respectivamente, es decir, en la época del Estado unitario, aportan un testimonio significativo en este asunto.

Efectivamente, la mitad de los jueces y miembros de la carrera fiscal destinados en el Tribunal de casación deben justificar por su titulación que han realizado estudios de derecho y aprobado los exámenes de francés, y en cuanto a la otra mitad, justificar que los han realizado y superado en lengua neerlandesa (67). Una regla similar se impone a los consejeros de Estado y a los miembros de la auditoría (68).

Sin embargo, existe una diferencia, no ya en la composición, sino más bien en la organización de estas tres jurisdicciones. El Tribunal de casación y el Consejo de Estado están organizados de manera que la mayoría de los asuntos que están some-

(65) Artículo 31.2, de la Ley especial de 6 de enero de 1989.

(66) Artículo 34, § 4, de la Ley especial de 6 de enero de 1989.

(67) Artículo 43.4 de la Ley de 15 de junio de 1935 relativa al empleo de las lenguas en materia judicial.

(68) Artículo 73 de las leyes concordadas sobre el Consejo de Estado de 12 de enero de 1973.

tidos a su jurisdicción son tratados por cámaras unilingües, mientras que la composición del Tribunal de arbitraje es en esencia una composición mixta.

Los similitudes que caracterizan a la composición de nuestras tres supremas jurisdicciones muestran el hecho de que la paridad lingüística no es un procedimiento inherente al proceso de federalización, sino más bien una técnica, nacida en el seno del Estado unitario, con el fin de tener en cuenta la división del país en dos grandes comunidades lingüísticas y culturales (69).

47. Respecto de la lógica federal, la paridad lingüística tiene un efecto simplificador y reductor. No permite un reconocimiento, en cuanto tales, de la Región valona ni de la Región de Bruselas-capital y sobre todo, pone en cuestión cualquier representación por ella dirigida, de los germanófonos en el seno de los entes.

La Comunidad germanófona que es considerada como un miembro de pleno derecho en el proceso de federalización del Estado, está totalmente excluida de las reglas de composición del Tribunal de arbitraje.

El desequilibrio existente entre francófonos y flamencos por un lado, y los germanófonos por otro, sobresale claramente del hecho de que los primeros se reparten de forma paritaria el conjunto de puestos de jueces y refrendarios, mientras que la única concesión que se ha hecho a los segundos radica en el requisito, para un juez y dos refrendarios de tener un conocimiento suficiente del alemán.

Este fenómeno se ve aumentado todavía más por el hecho de que los antiguos parlamentarios que puedan ser jueces del Tribunal de arbitraje proceden de la Cámara y del Senado, y no por principio, de todas las asambleas legislativas del país.

3.3. *El comité de concertación*

48. El comité de concertación tiene como misión, ante todo, prevenir los conflictos de competencias, prevenir y resolver los conflictos de intereses entre el conjunto de las entidades federadas que componen Bélgica, y los conflictos que enfrentan a una o varias de éstas con la autoridad central (70).

(69) De manera general, la composición paritaria de las jurisdicciones parece por cierto, responder a una especie de exorcismo institucional. En los procedimientos instruidos ante el Consejo de Estado con vistas a garantizar el respeto de los artículos 6, 6 bis y 17 de la Constitución, el legislador ha previsto la intervención de la Asamblea general del Consejo de Estado, quien ha visto su composición modificada para consagrar la paridad lingüística. Ésta deja perpleja, afirma M. LEROY («*Conflits ailleurs qu'à la Cour d'arbitrage*», en *L'avènement des Communautés et des Régions: Quels changements pour les praticiens du droit?*. De Boeck, 1990, pág. 105): «Se comprendería sin problema si se tratase de proteger a minorías lingüísticas, pero tratándose de materias próximas a discrepancias filosóficas, se adapta mal a su objetivo». El legislador, añade, «parece haberse conformado con la única forma de paridad practicable, puede que con la segunda intención (reserva mental) de que los desequilibrios filosóficos que existen en cada comunidad se encuentran dentro del Consejo de Estado, y que una asamblea paritaria desde el punto de vista lingüístico tiene por consiguiente más posibilidades de ser también equilibrada desde el punto de filosófico».

(70) En la actualidad, se ha previsto introducir en la Constitución un artículo 107.3 bis, que enunciase

Por tanto, era esencial que el conjunto de los entes estuvieran ahí representados.

49. En virtud del artículo 31.2.º de la Ley ordinaria de 9 de agosto de 1980, el comité de concertación, hasta el 4 de julio de 1989, estaba formado por ocho miembros, de los cuales cuatro representaban al gobierno nacional (71) y cuatro a los ejecutivos regionales y comunitarios (72). A partir de la puesta en marcha de las reglas relativas a la Región de Bruselas-capital, cuatro nuevos miembros fueron asociados a sus trabajos: el presidente del Ejecutivo de la Región de Bruselas-capital y un miembro de ese Ejecutivo perteneciente al otro polo lingüístico, así como dos ministros nacionales miembros igualmente de dos polos lingüísticos distintos (73).

50. Por tanto, el comité de concertación se caracteriza por una composición en *cuadrado*, materializada en una doble paridad, lingüística e institucional. Ésta, sin embargo, se modera con el hecho de que el presidente del Ejecutivo de la Comunidad germanófona participa también en las reuniones del Comité de concertación, y ello a pesar de que no esté previsto por el artículo 31, párrafo 1.º de la Ley ordinaria de 9 de agosto (74). El hecho de que el artículo 31 de la Ley ordinaria, caracterizada por la voluntad del legislador de crear un órgano paritario no mencione, incluso tras su modificación en 1989, la presencia de un representante de la Comunidad germanófona y el hecho de que éste participe realmente en los trabajos del comité revela la inadecuación del principio de paridad lingüística en un Estado, fragmentado en seis entidades federadas diferentes (75).

el principio según el cual el Senado se pronunciaría a través de la vía del dictamen motivado sobre los conflictos de intereses entre las asambleas que legislan mediante ley, decreto o reglas enunciadas en el artículo 26 bis de la Constitución.

(71) Se trataba del primer ministro y de tres miembros designados por real decreto deliberado en consejo de ministros.

(72) Se trataba del presidente y de un miembro del Ejecutivo flamenco así como de los presidentes del Ejecutivo valón y del Ejecutivo de la Comunidad francesa.

(73) Ver artículo 26 de la Ley de 16 de junio de 1989 sobre distintas reformas institucionales.

(74) Su presencia en el comité encuentra un fundamento jurídico en el hecho de que el artículo 67 de la Ley de 31 de diciembre de 1983 considere, con algunas reservas, a los procedimientos de recursos relativos a los conflictos de intereses aplicables a la Comunidad germanófona.

(75) Además, hay que destacar que el comité de concertación delibera por principio, respetando el procedimiento del consenso. Sin embargo, un procedimiento de esta índole no tiene apenas sentido en un órgano cuya composición es inmutable y que está formado por miembros animados por una voluntad común de gobernar conjuntamente. El consenso aparece aquí como una aplicación de la regla de la unanimidad. Aunque esta apreciación debe ser matizada en lo que respecta a los representantes de la Región de Bruselas-capital. Efectivamente, en virtud del nuevo artículo 33 bis de la Ley ordinaria de 9 de agosto de 1980, los dos representantes del Ejecutivo de la Región de Bruselas-capital deben adoptar una posición común para oponerse a una decisión que hubiese recogido el asentimiento de todos los demás miembros del comité.

3.4. *Las perspectivas de reforma del Senado*

51. La cuestión actual es realiza al fin la reforma del Senado. Nuestro propósito no consiste aquí analizar el proyecto de reforma, sino sencillamente situar el espíritu (76).

Esta reforma se fundamenta en un principio, a saber que el Senado se compone sobre una base comunitaria.

Esta asamblea, contando con 71 miembros, debería estar compuesta por un lado por representantes elegidos directamente y de otro por miembros de consejos comunitarios (77).

Los representantes directos serían elegidos, en dos colegios electorales y de tres circunscripciones electorales, sobre la base de un modelo implantado para las elecciones europeas, 25 senadores serían elegidos por el colegio electoral neerlandés y 15 por el colegio electoral francés.

Se sumarían 10 senadores elegidos por el Consejo flamenco de entre sus miembros, 10 senadores elegidos por el Consejo de la Comunidad francesa de entre su seno y 1 senador elegido por el Consejo de la Comunidad germanófona de entre sus miembros.

Además, el Senado comprendería a 10 miembros cooptados —6 neerlandófonos y 4 francófonos— elegidos, respectivamente, por los otros senadores neerlandófonos y francófonos. Además, está previsto que el Senado esté formado por 6 senadores francófonos y 1 senador neerlandófono respectivamente domiciliados en la región bilingüe de Bruselas-capital.

52. Por tanto, una representación simbólica estaría reservada esta vez a la Comunidad germanófona y, por lo demás, se invocaría a la lógica dualista que caracteriza a toda la organización del poder central. El sistema clásico sería sin embargo ligeramente mejorado por el hecho de que los habitantes de Bruselas se beneficiarían de la garantía de representación dentro de la segunda cámara, que correspondería más o menos a su fuerza numérica con respecto al conjunto de la población belga. Sin embargo, la lógica federal exige que las entidades más pequeñas estén por lo menos sobrerrepresentadas en el seno de la segunda cámara.

(76) No mencionaremos las atribuciones del Senado porque en el momento de redactar estas líneas, la cuestión no parece haber sido definitivamente resuelta. No obstante, podemos ya afirmar que esta cámara de garantía conservará idénticos poderes a los de la Cámara de representantes en todo lo relativo a la organización institucional del Estado, y en particular las revisiones constitucionales y la votación de las leyes especiales. En cuanto a la legislación ordinaria, con la reserva de eventuales excepciones, la Cámara de representantes debería beneficiarse del poder de decir la última palabra.

(77) Si los proyectos de reforma que se debaten en la actualidad hacen traslucir, en la parte francófona del país, que la lógica regional es considerada de forma prioritaria con respecto a la lógica comunitaria, esto no es siempre así dentro de la organización de las instituciones centrales. El Consejo de la Comunidad francesa estaría formado por miembros del Consejo regional valón y de un número determinado de consejeros regionales de Bruselas. Esta asamblea compuesta por representantes elegidos en segunda vuelta procederá, en su seno, a la elección de un número determinado de senadores francófonos.

El Senado que está llamado a garantizar la participación de los entes federados en el ejercicio del poder central, ignoraría en consecuencia a la Región de Bruselas-capital y a la Región valona en cuanto tales. No obstante, en razón de las reglas que organizarían la composición del Consejo de la Comunidad francesa, consejeros regionales valones y de Bruselas estarían llamados no obstante a ocupar un escaño en la segunda cámara.

En cuanto a las reglas de deliberación, no deberían aportar más garantías a los senadores de Bruselas y germanófonos, cuando sus homólogos valones se benefician del papel predominante que les es reservado dentro del grupo francófono.

En conclusión, la segunda cámara que es, por excelencia, el instrumento de protección de las minorías en un Estado federal, no cumplirían más que de manera imperfecta dicha función en Bélgica, por lo menos cuando los proyectos que se debaten en la actualidad llegan a término.

4. *Valoración de la protección de las minorías dentro de la organización del Estado central*

53. Los cuatro mecanismos dualistas, instaurados en 1970, han tenido como principal efecto el consagrar de manera simbólica la existencia dentro del Estado de una correlación de fuerzas distinta de aquella que resulta de un simple reparto aritmético de las voces en el seno de las cámaras.

Aparentemente, se trataba aquí de una de las primeras manifestaciones de desmantelamiento del Estado unitario. La minoría francófona está investida, en cuanto tal, de prerrogativas propias que le permiten, con toda legitimidad, paralizar, momentánea o definitivamente, la expresión de la voluntad mayoritaria.

54. Este dualismo, natural en 1970, consagraba la existencia de una discrepancia de índole nacional entre francófonos y neerlandófonos. Por tanto, se trataba a la vez de proteger a la minoría francófona y organizar una cogestión del Estado unitario entre dos interlocutores que no se beneficiaban aún de una organización institucional propia y completa. En este sentido, los artículos 32 bis, 38 bis, 86 bis de la Constitución, así como la exigencia de mayorías acumulativas son muestra de la prehistoria del federalismo belga. Sin duda estas innovaciones consagraban, en 1970, una brecha real dentro de la organización del Estado unitario, pero no pueden de ningún modo, ser analizadas como reglas de funcionamiento propias del Estado federal. En efecto, el dualismo que constituye el fundamento esencial está concebido sin una referencia real a las Regiones ni a las Comunidades.

La paridad lingüística en el consejo de ministros, los grupos lingüísticos en el seno de las cámaras, el timbre de alarma y, bajo ciertos supuestos, la exigencia de mayorías acumuladas podrían haber tenido su razón de ser independientemente del traspaso de competencias a las Regiones y a las Comunidades y de la concesión de órganos institucionales autónomos. Si, paralelamente, no se hubiese decidido federalizar de manera progresiva el Estado, las instituciones previstas hubiesen aparecido

como técnicas de protección de la minoría francófona —a semejanza de la paridad lingüística requerida dentro de la alta administración— y de ahí como una adecuación del Estado unitario, en función de la existencia de conflictos entre esta minoría y la mayoría flamenca.

55. Hay que destacar que posteriormente, esta lógica dualista —que participa de la concepción dualista de los que debería haber sido la reforma del Estado— ha condicionado además la organización de instituciones tan esenciales para el funcionamiento del Estado federal como son el Tribunal de arbitraje o el comité de concertación (78). Parece que el futuro Senado tampoco escapará a esta lógica.

Ahora bien, tal lógica no ofrece apenas garantías a los entes menos importantes. La región de Bruselas-capital y la Comunidad germanófona no son analizadas como miembros de pleno derecho del Estado federal a partir del momento en que no están sistemáticamente asociados a la composición de instituciones que por misión, bien asegurar la participación de los entes federados en el ejercicio del poder central, bien resolver los conflictos entre los distintos entes que conforman Bélgica (79).

III. LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS EN EL SENO DE LOS ENTES FEDERADOS

1. *En las comunidades*

56. En el estado actual del derecho positivo, a los representantes de Bruselas se les concede una mínima protección en la composición de los ejecutivos flamenco y de la Comunidad francesa.

En efecto, en virtud del artículo 63 de la Ley especial de reformas institucionales de 8 de agosto de 1980, un miembro al menos de cada uno de estos ejecutivos debe pertenecer a la región bilingüe de Bruselas-capital.

Igualmente, se ha acordado una protección a la población germanófona de Waimès y de Malmédy. En consecuencia, la Comunidad germanófona puede subvencionar actividades en lengua alemana dentro de estos municipios.

2. *En las regiones*

57. En virtud del artículo 59 párrafo 3.º de la Constitución, la Región valona puede celebrar un acuerdo con la Comunidad germanófona que permita a esta última

(78) Paradójicamente, la composición de la Comisión permanente de control lingüístico parece mejor adaptada a la lógica comunitaria que la composición de los órganos instituidos en el momento en que el proceso de reforma del Estado estaba más avanzado.

(79) Aunque la Región valona no ha sido tenida en cuenta para la fijación de las reglas sobre la composición de la Corte de arbitraje o del futuro Senado, no obstante este ente está protegido por el hecho de que dentro de una representación francófona los Valones, por razones aritméticas, siempre predominarán.

ejercer en su territorio competencias regionales. Se trata, pues, de un mecanismo de protección de la minoría germanófona asentada en Valonia, pero que está subordinada al consentimiento del ente mayoritario.

58. En lo que respecta a la Región de Bruselas-capital, está dotada de un auténtico sistema de protección de las minorías.

Una de las principales preocupaciones del legislador ha sido permitir una representación propia de los neerlandófonos dentro de la asamblea. Ésta es la razón por la que los consejeros son elegidos en listas unilingües (80) y se distribuyen por grupos lingüísticos (81).

El dualismo lingüístico característico de las elecciones al Consejo de la Región de Bruselas-capital está revestido de rigidez. En efecto, todo candidato está obligado, en el momento de presentar su candidatura, a hacer una declaración de compromiso lingüístico. Esta declaración le compromete para las elecciones posteriores y, por tanto, no puede cambiar de grupo lingüístico «por necesidades de la causa» (82). De esta manera, la Ley especial de 12 de enero de 1989 crea, dentro del conjunto de consejeros regionales de Bruselas, una forma de subnacionalidad comunitaria que, además, es irrevocable (83).

59. La voluntad de proteger a toda costa a la minoría francófona de Bruselas es igualmente perceptible en el funcionamiento del consejo.

El funcionamiento del Consejo de la Región de Bruselas-capital es semejante al de otras asambleas regionales (84). No obstante, se tiene mucho en cuenta su división en dos grupos lingüísticos. Por ejemplo, está previsto que el grupo lingüístico neerlandés debe «en cualquier caso, estar representado en cada comi-

(80) Artículo 17 de la Ley especial de 12 de enero de 1989. El carácter unilingüe de las listas está asegurado por el hecho de que toda candidatura deber ser firmada bien por quinientos electores, bien, tras la primera elección del Consejo regional, por dos miembros del Parlamento nacional, y posteriormente por un consejero regional perteneciente al mismo grupo lingüístico que el candidato. Como ha subrayado PH. DE BRUYCKER: «Les nouvelles institutions bruxelloises», en *A l'enseigne de...*, *op. cit.*, pág. 107, las técnicas utilizadas «indican claramente el ambiente de desconfianza en el que el Norte del país ha abordado las primeras elecciones regionales en Bruselas. El sistema de apadrinamiento de los candidatos es una prueba de la voluntad que tiene el norte del país para ejercer un control sobre los consejeros regionales con el fin de asegurarse de la identidad flamenca de los candidatos neerlandófonos».

(81) Artículo 23 de la Ley especial de 12 de enero de 1989.

(82) Sobre este punto, ver artículo 17 de la Ley especial de 12 de enero de 1989.

(83) Por tanto, se trata de un sistema claramente más rígido que aquel aplicado a nivel nacional. Efectivamente, un representante directo del distrito de Bruselas-Hal-Vilvorde, un senador provincial o un senador cooptado pueden, después de cada elección, elegir su grupo lingüístico al decidir en qué lengua prestarán juramento. Esta diferencia es una prueba de una evolución de las mentalidades —igualmente perceptible en la organización de las elecciones europeas— que desemboca en un replanteamiento del criterio subjetivo que se aplica subsidiariamente en la distribución de los miembros de las cámaras en grupos lingüísticos.

(84) Como para el Consejo de la Comunidad germanófona, se ha utilizado la técnica de la legislación por referencia. El artículo 28 de la Ley especial de 12 de enero de 1989 remite especialmente a los artículos 43 a 42, 42 a 46 y 48 de la Ley especial de 8 de agosto de 1980.

sión» (85) y que un tercio de los miembros de la presidencia debe pertenecer a este grupo (86).

La amplitud de las tareas confiadas a los miembros del grupo lingüístico flamenco ha hecho temer, no sin razón, que el número de elegidos neerlandófonos es insuficiente. Por ello se ha introducido un artículo 10 bis en la Ley especial de 12 de enero de 1989, con la finalidad de permitir la sustitución de los miembros del Ejecutivo y de los Secretarios de Estado por unos suplentes. Éstos participan con voz consultiva en las sesiones plenarias y de la presidencia tanto del Consejo como de los grupos lingüísticos del Consejo y de la Asamblea reunidos conforme al artículo 60 de la Ley especial. En los demás casos, tienen voz para participar en las deliberaciones, sobre todo en comisión, evidentemente siempre que los miembros efectivos a los que sustituyen no participen en la votación (87).

Finalmente, el procedimiento del timbre de alarma establecido en el artículo 38 bis de la Constitución ha sido recogido íntegramente en la Ley especial relativa a las instituciones de Bruselas (88). También se ha hecho lo mismo en lo que respecta a la posibilidad concedida a la mayoría de un grupo lingüístico de solicitar un dictamen de la sección de legislación del Consejo de Estado sobre proyectos de disposiciones o sobre enmiendas a proyectos o a proposiciones de disposiciones.

60. Las reglas que regulan el Ejecutivo de la Región de Bruselas-capital están también determinadas por la voluntad de proteger a la minoría flamenca.

El Ejecutivo de la Región de Bruselas-capital está formado por cinco miembros: el presidente, dos miembros del grupo lingüístico francés y dos miembros del grupo lingüístico neerlandés (89).

Si nos atenemos a lo dicho por F. Jongen, «al ser elegido por mayoría absoluta de los miembros del Consejo, el presidente es, en la mayoría de los casos, miembro del grupo lingüístico más numeroso. Nunca es un neutral lingüístico, como pretende ser el Primer ministro: la regla de composición del Ejecutivo de Bruselas no es comparable a la del artículo 86 bis de la Constitución, cuya redacción por cierto es muy diferente. El Ejecutivo de Bruselas no es un órgano paritario, exceptuando a su Presidente: es un órgano al que la ley impone un reparto fijo de 60/40, y ningún deber de reserva lingüística se impone a su presidente» (90).

(85) Artículo 28.3 de la Ley especial de 12 de enero de 1989.

(86) Artículo 27 de la Ley especial de 12 de enero. Para una enumeración de las reglas que garantizan una protección especial a los grupos lingüísticos, ver A. ALLEN: «Het Brusselse Hoofdstedelijk gewest en zijn instellingen», *TBP*, págs. 493 y ss.

(87) Esta disposición ha sido introducida por el artículo 1 de la Ley especial de 9 de mayo de 1989.

(88) Artículos 31 y 54 de la Ley especial de 12 de enero de 1989. Por tanto, se aplica al consejo tanto en el ejercicio de sus competencias regionales como en sus competencias a nivel nacional.

(89) Artículo 34 de la Ley especial de 12 de enero de 1989.

(90) En *La Region de Bruxelles-Capitale*, Bruylant, Bruxelles, 1989, págs. 164 y ss. Sin duda, esta opinión debe ser matizada. En efecto, el texto neerlandés de la ley parece mucho más próximo al artículo 86 bis de la Constitución. En su versión neerlandesa, el artículo 34 está redactado en estos términos *Behalve de voorzitter telt zij twee leden van de nederlandse taalgroep van de Raad en twee leden*

En realidad, el artículo 34 puede ser objeto de una doble lectura. Algunos, como F. Jongen, insisten en el hecho de que el presidente del Ejecutivo será siempre un francófono y que, en consecuencia, su grupo lingüístico será siempre mayoritario dentro de este órgano colegiado. Por el contrario, otros invocan el paralelismo existente entre la composición del Ejecutivo de Bruselas y la del Consejo de ministros y de ello deducen que se trata en ambos casos de dos órganos paritarios.

El artículo 34 de la Ley especial de 12 de enero de 1989 es, por antonomasia, una disposición de compromiso. Al admitir una doble lectura, parece ocultar una discrepancia entre francófonos y flamencos acerca de la interpretación que le es más propia.

El procedimiento para la elección de los miembros del Ejecutivo se inspira, *mutatis mutandis*, en el artículo 60 de la Ley especial de 8 de agosto de 1980. En efecto, la presentación de una lista de candidatos refrendada por la mayoría de los miembros de cada grupo lingüístico conlleva *ipso facto* la elección de los candidatos. Si una lista así no es presentada, los miembros del Ejecutivo son elegidos de manera separada, a través de cinco escrutinios secretos: el presidente es elegido por el conjunto del Consejo y los dos grupos lingüísticos proceden entonces, cada uno, a la elección de dos miembros (91).

Por tanto, constituye una adaptación a las particularidades de la Región de Bruselas-capital del procedimiento aplicable a los ejecutivos regulados en la Ley de 8 de agosto de 1980.

El presidente del Ejecutivo de Bruselas, contrariamente a los presidentes de los otros ejecutivos, es elegido *qualitate qua* por el Consejo, y no designado de su seno por el Ejecutivo.

Finalmente, a partir de una propuesta del Ejecutivo, el Consejo elige a tres secretarios de estado regionales entre sus miembros, de los cuales al menos uno debe pertenecer al grupo lingüístico neerlandés. En defecto de esta propuesta, el Consejo determina, por mayoría absoluta de los votos, el reparto de estos tres puestos entre los grupos lingüísticos, teniendo en cuenta que uno de ellos está reservado al grupo lingüístico neerlandés. Los grupos lingüísticos proceden entonces, cada uno en lo que le atañe, a la elección de los secretarios de Estado, según un procedimiento idéntico al previsto para el Ejecutivo (92).

61. También las reglas de funcionamiento del Ejecutivo han sido adaptadas a la lógica dualista. Por ejemplo, las reglas de la exigencia de la responsabilidad del

van de Franse taalgroep. En cuanto a la ausencia de «deber de reserva lingüística» señalada por F. JONGEN, parece negarla la solidaridad que debe normalmente existir entre los miembros del Ejecutivo. Por tanto, es difícil afirmar que no exista una similitud entre el artículo 34 de la Ley especial de 12 de enero de 1989 y el artículo 86 bis de la Constitución. El propio F. JONGEN (*op. cit.*, pág. 165) reconoce por cierto que esta solución puede «aparecer, no sin razón, como una compensación a la paridad instaurada por el artículo 86 bis en el seno del Consejo de ministros».

(91) Artículo 35, § 1.º de la Ley especial de 12 de enero de 1989. El § 3.º de esa misma disposición remite a ciertas disposiciones de la Ley especial de 8 de agosto de 1980.

(92) Artículo 41, párrafos 1 y 3 de la Ley especial de 12 de enero de 1989.

Ejecutivo tienen en cuenta la particular configuración de las instituciones regionales. Cada miembro del Ejecutivo es responsable ante su grupo lingüístico y el presidente ante el Consejo en su conjunto. Una moción de censura constructiva presentada contra el Ejecutivo en su conjunto debe obtener una mayoría triple, es decir, una mayoría en el Consejo, y una mayoría dentro de cada grupo lingüístico (93).

También está previsto que en caso de desacuerdo entre los miembros del Ejecutivo sobre el reparto de las funciones de preparación y ejecución de las decisiones, éstas sean objeto de reparto por lotes. La primera elección es efectuada por el Presidente del ejecutivo; en cuanto a los miembros neerlandófonos, realizan las elecciones tercera y quinta (94).

Finalmente, como los otros ejecutivos, el de la Región de Bruselas-capital delibera respetando la regla del consenso, incluso cuando los grupos lingüísticos han procedido a la elección por separado de los miembros del Ejecutivo. P. Van Orshoven —inspirándose en una comparación con los ejecutivos formados conforme al sistema proporcional— ha subrayado que como consecuencia del carácter bilingüe de la Región y de la composición híbrida de su Ejecutivo, la exigencia del consenso podría, en esas circunstancias, convertirse en la exigencia de una unanimidad que precisamente el legislador había querido evitar con la finalidad de impedir la parálisis del órgano colegiado (95).

3. *Valoración de la protección de las minorías en los entes federados*

62. Hay que destacar que las instituciones de Bruselas son las únicas dotadas de un verdadero sistema de protección de las minorías.

Este sistema ha sido concebido como contrapunto a los derechos reservados a los francófonos dentro de la organización del Estado central.

Esta lógica dualista —que es discutible en el ámbito nacional, al no tener en cuenta a algunas minorías cuya existencia ha sido consagrada por la creación de la Comunidad germanófona y de la Región de Bruselas-capital— está perfectamente organizada en Bruselas, donde las dos comunidades coexisten, excluyendo cualquier otra.

(93) Ver artículo 36 de la Ley especial de 12 de enero de 1989. En efecto se trata de una doble mayoría a partir del momento en que la mayoría recogida en cada grupo lingüístico implica *ipso facto* la existencia de una mayoría en el seno del Consejo.

(94) Artículo 37 de la Ley especial de 12 de enero de 1989. Hay que destacar que este procedimiento se aplica cuando la composición de los ejecutivos regulados por la Ley especial de 8 de agosto de 1980 es proporcional, pero no cuando son el resultado de una elección en aplicación del artículo 60.2. Por tanto, la introducción sin reservas de este sistema para el Ejecutivo de la Región de Bruselas-capital supone el deseo de proteger a los miembros neerlandófonos del Ejecutivo, incluso cuando éste ha sido constituido a partir de la presentación de una lista suscrita por una mayoría de cada grupo lingüístico.

(95) P. VAN ORSHOVEN: «Brussel Anno 1989 -Een derde gewest, een enige agglomeratie, drie gemeenschapscommissies en... een vierde gemeenschap», *Rechts Week.*, 1989-1990, pág. 456.

Sin embargo, al hacer de Bruselas el espejo inverso de Bélgica, los autores de la reforma del Estado han corrido el riesgo de hacer de la región central una región difícilmente gobernable. Para percatarse de ello basta con observar que la confusión es el rasgo caracterizador de la organización de las competencias en Bruselas. En efecto, en un mismo territorio coexisten no sólo las instituciones regionales organizadas sobre una base dualista, sino también, junto con los distintos poderes locales, tres comisiones comunitarias.

En consecuencia, la minoría flamenca de Bruselas aparece como una minoría sobreprotegida, y aún más si comparamos su estatuto y el de otras minorías, en particular las minorías francófonas de Flandes.

IV. LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LAS MINORÍAS

63. Teniendo en cuenta los límites de esta exposición, es imposible proceder a un análisis detallado de la forma en que las jurisdicciones nacionales e internacionales han garantizado el respeto del conjunto de reglas señaladas en el presente informe. Por tanto, nos limitaremos a una exposición, en principio incompleta, de cómo el Consejo de Estado, el Tribunal de Arbitraje y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos garantizan el respeto hacia algunas de estas reglas. Nuestro objetivo no será analizar las decisiones mencionadas, sino simplemente mostrar el espíritu en el que han sido adoptadas.

1. La legislación lingüística, la división del territorio en regiones lingüísticas, las obligaciones lingüísticas de los representantes políticos, el estatuto de ciertos municipios con estatuto lingüístico especial

1.1. La jurisprudencia del Consejo de Estado (96)

64. El Consejo de Estado se ha esforzado por sancionar, con una jurisprudencia especialmente abundante, los incumplimientos de la legislación lingüística. Baste con evocar aquí la idea que tiene dicho órgano jurisdiccional sobre esta legislación.

De esta jurisprudencia se deriva que «las normas que regulan el empleo de las lenguas no sólo pretenden asegurar para las personas que participan, o que tienen interés en el cumplimiento de un acto administrativo, la facilidad que para ellos resulta de la utilización de su propia lengua. Al contrario, la legislación lingüística pretende, en una igual medida, más allá de los intereses particulares de los individuos, proteger cada lengua nacional como un valor en sí mismo, al asegurarle, sobre

(96) En este punto no analizaremos de nuevo la jurisprudencia de las cámaras neerlandófonas del Consejo de Estado relativa a los deberes de los dirigentes políticos en materia lingüística.

todo en la vida administrativa, el lugar que le es propio». El legislador, añade el Consejo de Estado, «ha dado una importancia tal al interés nacional afectado por el respeto al lugar que corresponde a las lenguas nacionales, que ha dado a las normas que establecen el lugar de cada lengua en la vida administrativa el carácter de medidas de orden público» (97). En consecuencia, el Consejo de Estado verifica de oficio si la legislación sobre la utilización de las lenguas en materia administrativa ha sido respetada.

1.2. *La jurisprudencia del Tribunal de arbitraje*

65. Hemos insistido en que toda la legislación lingüística se fundamenta en la división del territorio en cuatro regiones lingüísticas, cuya existencia está establecida en el artículo 3 bis de la Constitución.

El Tribunal de arbitraje ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la interpretación que conviene dar a esta disposición.

En efecto, el Consejo de la Comunidad francesa adoptó el 26 de junio de 1984 un decreto cuya finalidad era hacer fracasar la jurisprudencia de las cámaras neerlandófonas del Consejo de Estado sobre los deberes de los representantes políticos en materia lingüística. Este decreto pretendía que los representantes políticos de expresión francesa utilizaran el francés en el ejercicio de sus funciones, y ello tanto si las ejercían en la región de lengua francesa, en la región bilingüe de Bruselas-capital, o incluso en la región de lengua neerlandesa, y en particular en los municipios de la periferia de Bruselas o de la frontera lingüística. Igualmente, este decreto establecía la prohibición de imponer sanciones «a la incapacidad para comprender, hablar o escribir una lengua distinta de la francesa».

En esta ocasión, el Tribunal de arbitraje ha afirmado con toda claridad que no correspondía al Consejo de la Comunidad francesa la regulación de situaciones que se encuentran fuera de su campo natural de competencias, que son los territorios de la región unilingüe de lengua francesa y —puesto que la norma va dirigida a las instituciones— los de la región bilingüe de Bruselas-capital.

Sin embargo, el Tribunal no se ha limitado a constatar este exceso de competencia, sino que ha dado su interpretación del artículo 3 bis de la Constitución. Esta disposición, al crear regiones lingüísticas, determina, como sostenía el Ejecutivo de la Comunidad francesa, el marco espacial dentro del cual se ejercen las competencias respectivas de las Comunidades y del legislador nacional. Sin embargo, a su entender, esta disposición constituye además la garantía constitucional de la primacía de la lengua de la región unilingüe o del carácter bilingüe de la región. Rechazando la jurisprudencia de las cámaras neerlandófonas del Consejo de Estado, el Tribunal también ha destacado que esta disposición no significaba en sí misma ninguna

(97) CE, núm. 11.976, de 28 de septiembre de 1966, *Coens*.

transformación del ordenamiento jurídico y no imponía «obligación ninguna en materia de utilización de las lenguas ni una exigencia de conocimiento lingüístico para los representantes políticos».

La decisión de 26 de marzo de 1986 está lejos de adherirse totalmente a la tesis de los francófonos, ya que, según el Tribunal, el artículo 3 bis consagra la primacía del carácter unilingüe o bilingüe de la Región. En otras palabras, ha admitido que el artículo 3 bis había podido, si bien de manera relativa, modificar implícitamente el artículo 23 de la Constitución que consagra la libertad de empleo de las lenguas (98).

66. Igualmente puede citarse la decisión núm. 18/90, de 23 de mayo de 1990. El Tribunal debía pronunciarse sobre un recurso de anulación que había sido presentado por algunos representantes del municipio de Comines-Warneton contra la Ley de pacificación lingüística de 9 de agosto de 1988. Los demandantes invocaban el carácter discriminatorio de esa legislación. En efecto, sostenían —lo que estaba lejos de ser poco razonable— que tenía que haberse buscado un contrapeso francófono al municipio de Fourons y ésta había sido la única causa por la que se les aplicaban unas reglas exorbitantes con respecto al derecho común (99). Por este hecho se sentían víctimas de una discriminación injustificada a su parecer.

El Tribunal ha rechazado este recurso refiriéndose al objetivo general de la ley cuestionada, que trata de «asegurar la pacificación comunitaria dictando en materia de gestión municipal y en materia electoral disposiciones que sean de naturaleza tal que faciliten la administración de los municipios con estatuto lingüístico especial, eviten los enfrentamientos entre comunidades, permitan una participación armoniosa de las mayorías y minorías lingüísticas en la gestión municipal y satisfagan ciertos deseos por parte de las minorías lingüísticas». La fórmula apuntada, prosigue el Tribunal, «es un conjunto complejo de reglas que pretenden garantizar la “pacificación” de las relaciones entre las Comunidades flamenca y francesa tomadas en su conjunto. Al dotar a Comines-Warneton de las mismas normas que a Fourons, el legislador ha pretendido, con el deseo de realizar un equilibrio comunitario, establecer una simetría, instaurando una igualdad de trato entre un municipio de la frontera lingüística de la región de lengua francesa y un municipio de la frontera lingüística de la región de lengua neerlandesa». Por último, afirma el Tribunal, puede admitirse

(98) Tras la anulación por la Corte de arbitraje del decreto de 26 de junio de 1984, el Consejo de la Comunidad francesa ha aprobado un decreto de 17 de julio de 1987 que regula la utilización de las lenguas en la región de lengua francesa y en aplicación del pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos, suscrito en Nueva York el 19 de noviembre de 1966 y aprobado por Ley de 15 de mayo de 1981. Este decreto pretendía de nuevo, asegurar la protección del uso de la lengua francesa por los dirigentes políticos. Sobre todo tenía por objeto reconocer, para cada persona esté donde esté, el derecho a una vida cultural propia y a utilizar la lengua francesa. La Corte de arbitraje, en su sentencia núm. 70 de 14 de diciembre de 1988, ha anulado parcialmente este nuevo decreto, al constatar que sobrepasaba los límites competenciales de la Comunidad francesa. Sobre esta cuestión, ver: PH. QUERTAINMONT, M. UYTENDAELE y PH. DE BRUYCKER, «Chronique de jurisprudence et de législation - La Cour d'arbitrage An III et IV (1987-1988)», *APT.* 1989, págs. 86 y ss.

(99) Ver *supra*, nota núm. 24.

que las distinciones operadas por las disposiciones denunciadas «se justifican por la intención de salvaguardar un interés público superior, con tal de que las medidas tomadas puedan ser razonablemente consideradas como no desproporcionadas al objetivo general perseguido por el legislador. Lo serían especialmente si una garantía de esta índole fuese perseguida al precio de un desconocimiento de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico belga».

Una vez plasmado este principio, el Tribunal ha constatado que ninguna de las disposiciones propuestas ignoraba el principio de proporcionalidad ni entraba en contradicción con los principios fundamentales del ordenamiento jurídico belga (100).

El Tribunal ha hecho suya de alguna manera la lógica del legislador. En efecto, sensible a una argumentación fundada en el interés superior del Estado, ha admitido el postulado según el cual había que establecer una simetría entre un municipio de la frontera lingüística de la región de lengua francesa y un municipio de la frontera lingüística de la región de lengua neerlandesa. Ha rechazado controlar de manera concreta si más allá de esta única similitud, los municipios de Comines-Warneton y de Fourons estaban en una situación idéntica y ha dado una definición «hueca» del principio de proporcionalidad. El Tribunal ha disociado este principio del concepto de discriminación y ha estimado que sería ignorado en el supuesto de que la norma controvertida estuviera en contradicción con otra disposición constitucional. Pero, mientras tanto, ha rehusado verificar la existencia de una discriminación que afectaría al municipio de Comines-Warneton (101).

(100) A título de ejemplo, se puede recordar la argumentación desarrollada por la Corte acerca de los deberes de los dirigentes políticos en materia lingüística. En efecto, sobre los artículos 16 a 19 de la ley en litigio, ha examinado sucesivamente el origen de la distinción establecida entre las distintas categorías de municipios, el fin de esta distinción y el grado de proporcionalidad entre la distinción y el objetivo perseguido por el legislador. La diferencia de trato se fundamenta en el hecho de que «es esencialmente en dichos municipios en donde ha existido un contencioso sobre los conocimientos lingüísticos de los dirigentes locales». El objetivo perseguido por el legislador es restablecer la seguridad jurídica como consecuencia «de las concepciones divergentes que habían manifestado los dirigentes locales con respecto a las repercusiones jurídicas de la división en regiones lingüísticas». Para terminar, la Corte ha destacado que en este supuesto no había desproporción alguna entre los deberes lingüísticos impuestos a los dirigentes de un determinado número de municipios y el objetivo perseguido por el legislador en la medida en que los riesgos de controversias jurisdiccionales están limitados por la existencia de todo un conjunto de presunciones. Es increíble que con respecto a las otras disposiciones de la ley en litigio —y en particular aquellas que solamente se aplican a los municipios de Fourons y de Comines-Warneton— la Corte haya centrado su razonamiento en el hecho de que las medidas contenidas en la ley no son desproporcionadas con respecto al objetivo del legislador. El acomplamiento existente entre Comines y Fourons, como ha sido destacado anteriormente, se justifica sencillamente por la voluntad de establecer una igualdad de trato entre los municipios pertenecientes a la región de lengua francesa y neerlandesa, respectivamente.

(101) Ver M. UYTENDAELE: «La Cour d'arbitrage depuis 1989: Une Cour constitutionnelle à vocation limitée? - Réflexion suggérée par l'arrêt núm. 18/90 du 23 mai 1990», *JT*, 1991, págs. 265 y ss.

1.3. *La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*

67. En cuanto al Tribunal Europeo de Estrasburgo, se ha visto obligado a pronunciarse sobre si la legislación lingüística belga en materia de enseñanza es conforme con la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (102).

El Tribunal Europeo había sido llamado a pronunciarse sobre seis demandas presentadas por 324 habitantes de Alsemberg y de Beersel, de Kraainem, de Anvers, Gante, Lovaina y de Vilvorde, que son entes cuya población tiene una proporción —a veces considerable— de francófonos.

Sus quejas se fundamentaban principalmente en el hecho de que el Estado belga no organizaba ninguna enseñanza en lengua francesa en sus municipios, o en lo que respecta a Kraainem solamente se organizaba una que era juzgada insuficiente; en privar de subvenciones a los establecimientos que en los mismos municipios no se adecuaban a las exigencias de la legislación escolar; en negar la homologación de los certificados expedidos por estos establecimientos; en impedir a sus hijos el acceso a las clases francesas existentes en ciertos lugares; en obligarles así, bien a matricular a sus hijos en una escuela local, solución que estimaban contraria a sus aspiraciones, bien a enviarlos a cursar sus estudios en el distrito de Bruselas-capital, donde la lengua de enseñanza es el neerlandés o el francés, dependiendo de cuál sea la lengua materna o usual del niño, o bien a enviarlos a Valonia. Ahora bien, semejante «emigración escolar» entrañaría graves riesgos e inconvenientes.

El Tribunal ha estimado que el artículo 7, párrafo 3 de la Ley de 2 de agosto de 1963 no era conforme al artículo 14 del Convenio combinado con la primera frase del artículo 2 del protocolo núm. 1, al impedir que algunos niños accedan a las escuelas de lengua francesa existentes en los seis municipios de la periferia de Bruselas dotados de un estatuto propio, Kraainem incluido. Una medida de esta naturaleza no está justificada en la medida en que incluye, en detrimento de ciertos individuos, elementos de un trato discriminatorio basado aún más en la lengua que en la residencia.

68. En primer lugar, no se aplica de manera uniforme respecto de las familias que hablan una y otra lengua nacional. Los niños neerlandeses que residen en la región unilingüe francesa, por cierto bien cercana, tienen acceso a los establecimientos escolares de lengua neerlandesa existentes en los seis municipios, mientras que los niños francófonos que residen en la región unilingüe neerlandesa ven negado su acceso a las escuelas francesas de esos mismos municipios. Además, las clases neerlandesas de los seis municipios están abiertas a los niños neerlandófonos de la región unilingüe neerlandesa, mientras que a las clases francesas no pueden asistir los niños francófonos de esa región. Semejante situación contrasta con las posibilidades que existen para el acceso a las escuelas de lengua francesa del distrito de

(102) Tribunal Europeo de Derechos Humanos —23 de julio de 1968— «Affaire linguistique belge».

Bruselas-capital, abiertas a los niños francófonos, con independencia del lugar de residencia de sus padres. En consecuencia, se pone de manifiesto que la condición de residencia no se impone por el interés de los establecimientos escolares debido a razones de tipo administrativo o financiero. Únicamente se deriva de consideraciones relativas a la lengua. Además, la medida en cuestión no respeta del todo, con respecto a la mayoría de los demandantes y de sus hijos, la relación de proporcionalidad entre los medios utilizados y el objetivo a alcanzar. En particular, la imposibilidad de acceder a las escuelas francesas, públicas o subvencionadas, de los seis municipios «con facilidades» afecta más a los hijos de los demandantes en el ejercicio de su derecho a la educación por cuanto no existen tales escuelas en los municipios donde residen.

A pesar de la posición particularmente clara del Tribunal Europeo, el legislador no ha modificado la disposición legal juzgada como discriminatoria (103).

2. *El respeto de las reglas relativas al funcionamiento de las instituciones nacionales, regionales y comunitarias*

69. La jurisprudencia es mucho menos abundante en cuanto al respeto de ciertas reglas relativas al funcionamiento de las instituciones, sean nacionales, regionales o comunitarias.

2.1. *La jurisprudencia del Tribunal de Arbitraje*

70. El Tribunal de Arbitraje no ha dudado en proclamar su competencia para determinar si el legislador había recurrido, en buen derecho, a una mayoría ordinaria, en un asunto en el que los demandantes sostenían que la materia objeto de la ley en litigio debía ser regulada por una mayoría especial (104). Esta jurisprudencia puede sorprender, ya que ni el artículo 107 ter de la Constitución, ni la Ley especial de 6 de enero de 1989, que definen las competencias del Tribunal de Arbitraje le atribuyen el poder de controlar, de manera general, el proceso de elaboración de la ley.

(103) Sobre esta sentencia, ver en especial J. LEPAFFE: «L'arrêt de Strasbourg du 23 juillet 1968», *JT*, 1969, págs. 381 y ss.; P. MAROY: «L'arrêt de Strasbourg du 23 juillet 1968», *RTDB*, 1969, págs. 169 y ss.; R. PELLOUX: «L'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans la scène linguistique belge (Exception préliminaire)», *AFDI*, 1967, págs. 205 y ss.; R. PELLOUX: «L'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans la scène linguistique belge (Fond)», *AFDI*, 1968, págs. 201 y ss.; J. SALMON: «Le quatrième arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Affaires relatives à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique (Exception préliminaire)», *JT*, 1967, págs. 341 y ss.; J. VERHOEVEN: «L'arrêt du 23 juillet 1968 dans l'affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique», *RBDI*, 1970, págs. 353 y ss.

(104) C. A., núm. 18/1990, de 23 de mayo.

71. Igualmente cabe mencionar la sentencia núm. 26/1990, de 14 de julio, sobre la Ley de 23 de marzo de 1989 relativa a la elección del Parlamento Europeo. Esta sentencia tiene un gran interés, ya que trata el principio mismo de la lógica dualista, aplicada, en esta ocasión, a la elección del Parlamento Europeo. Ahora bien, los principios reguladores de la elección del Parlamento Europeo inspiran a los autores de la reforma del Estado para la definición de las reglas relativas a la elección de los senadores elegidos directamente.

Los demandantes se oponían principalmente al hecho de que el territorio nacional estuviese dividido en dos colegios electorales y en tres circunscripciones. La aplicación de estas reglas conllevaba dar un peso distinto al voto del elector según que éste depositase su voto en uno u otro colegio electoral.

Una vez más, el Tribunal ha sido sensible a argumentos de oportunidad. En primer lugar, ha destacado que la norma en cuestión era «una ley de circunstancia» —solamente concernía a la elección de 1989— y debía ser enfocada en un contexto «caracterizado por una reforma del sistema institucional general del Estado belga», que tiende hacia la realización de un «equilibrio entre las distintas Regiones y Comunidades del Reino». En consecuencia, el Tribunal ha estimado que no podía reprocharse al legislador haber creído «preferible no modificar el reparto de escaños en vigor desde hacía más de diez años».

El Tribunal ha dado aquí indudablemente muestras de un exceso de prudencia. En efecto, se ha abstenido de afirmar que es inherente, dentro de un régimen federal, atribuir a los colegios electorales pesos diferentes, ya que ellos mismos se basan en la división del territorio en entidades federadas.

En otras palabras, el Tribunal se ha abstenido de expedir un certificado de validez constitucional al principio dualista que caracteriza —lo hemos visto— el funcionamiento de la autoridad central.

2.2. *La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*

72. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de las reglas que regulan, durante algún tiempo todavía, la composición de algunos consejos regionales y comunitarios (105).

Los demandantes denunciaban ante el Tribunal el artículo 29, párrafo 1.º, de la Ley especial de 1980 que regula la composición del Consejo flamenco.

Reprochaban a esta disposición el no permitir a los electores francófonos del distrito administrativo de Hal-Vilvorde —situado dentro del territorio de la Región flamenca, aunque constituye junto con el distrito administrativo bilingüe de Bruselas una única circunscripción electoral— elegir algunos representantes de lengua fran-

(105) Tribunal Europeo de Derechos Humanos —2 de marzo de 1987— Mathieu-Mohin y Clerfayt, Serie A, núm. 113, *JDI*, 1988, págs. 849 y ss.

cesa en el Consejo flamenco, mientras que los electores neerlandófonos sí podían, por su parte, enviar representantes de lengua neerlandesa.

Además, esta disposición impediría a cualquier parlamentario elegido en esta circunscripción electoral y domiciliado en uno de los municipios del distrito administrativo de Hal-Vilvorde, pero miembro del grupo lingüístico francés de la Cámara o del Senado, pertenecer al Consejo flamenco.

73. Mientras que la Comisión de Derechos Humanos había considerado, por una cuasi unanimidad, que este sistema violaba el Convenio, el Tribunal adoptó la postura contraria con una amplia mayoría.

El Tribunal ha admitido —difícilmente podía hacer otra cosa— que la situación de los neerlandófonos en el distrito de Bruselas-Val-Vilvorde era distinta de la de los electores francófonos.

Sin embargo, esta circunstancia no sirve, a su parecer, para que exista una violación del artículo 3 del protocolo adicional que consagra el principio según el cual «Las Altas partes contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con voto secreto, en las condiciones que aseguran la libre expresión del pueblo sobre la elección del cuerpo legislativo».

Lo esencial de la argumentación del Tribunal se fundamenta en la consideración de que el sistema controvertido reviste un carácter inacabado y transitorio. A su parecer, este sistema debe ser analizado teniendo en cuenta el espíritu general de las reformas institucionales producidas en Bélgica, que están caracterizadas por el principio de territorialidad y la voluntad de realizar un equilibrio entre las diversas comunidades culturales y regiones del Reino a través de un sistema complejo de frenos y contrapesos. Ahora bien, el Tribunal afirma que los electores francófonos del distrito de Hal-Vilvorde gozan de derechos de voto y de elegibilidad en las mismas condiciones legales que los electores neerlandófonos. El sistema consagrado por la disposición en cuestión no constituye una limitación desproporcionada, que se oponga a «la libre expresión de la opinión del pueblo sobre la elección del cuerpo legislativo» (106).

(106) En efecto, la Corte ha destacado que la Ley especial de 1980 se integra en un sistema institucional general del Estado belga, inspirado en el principio de territorialidad. Este sistema engloba tanto las instituciones administrativas y políticas como la distribución de sus competencias y de sus poderes. Aún no concluida, la reforma en curso intenta realizar un equilibrio entre las distintas comunidades culturales y regiones del Reino a través de un complejo conjunto de frenos y contrapesos. Tenía como objetivo, mitigar, por medio de la creación de estructuras más estables y descentralizadas, las diferencias lingüísticas en el seno del país. Legítima por sí misma, esta intención subyace claramente de los debates de un Parlamento nacional democrático y de las mayorías masivas recogidas sobre todo por la susodicha ley, incluido el artículo 29. La Corte añade que, «al examinar el régimen electoral en cuestión, no se debería olvidar el contexto global. No parece disparatado si tenemos en cuenta las intenciones por él reflejadas y dentro del margen de apreciación del Estado defensor en el marco del sistema electoral parlamentario belga, margen cuanto más extendido como que se trata de un sistema inacabado y transitorio. Para las minorías lingüísticas, supone la necesidad de conceder los votos a personas aptas y dispuestas a utilizar la lengua de su Región. Análoga obligación existe en buen número de Estados para la organización de sus elecciones. Esta misma situación, como demuestra la práctica, no amenaza forzosamente a los

74. Con las limitaciones de este informe es imposible hacer un análisis crítico de esta sentencia. Simplemente hay que destacar la prudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que se confirma en su afirmación de que «todo sistema electoral debe ser juzgado a la luz de la evolución política del país, de manera que detalles inaceptables en el marco de un sistema determinado puedan justificarse en el de otro sistema».

Como el Tribunal de Arbitraje, el Tribunal de Estrasburgo rehusa poner en cuestión, y de forma aislada, un elemento que forme parte de un conjunto complejo en cuyo seno, a su parecer, está asegurado el respeto a los derechos humanos.

CONCLUSIONES

75. Al final de esta extensa descripción de los mecanismos de protección de las minorías lingüísticas en Bélgica, es posible destacar un cierto número de conclusiones.

1. *El verdadero objetivo de la legislación lingüística*

76. En sus orígenes, la legislación lingüística tenía por objeto proteger a la comunidad flamenca. Desde 1831, esta comunidad reunía en su seno a una mayoría de los belgas, pero estaba dominada por la minoría francófona en el ámbito cultural, político y económico.

Por tanto, era legítimo que las primeras leyes lingüísticas tuvieran por objeto conceder derechos, y partiendo del principio de protección, esta mayoría de la población fuera considerada como una minoría desde 1831. El sistema puesto en marcha en 1921 y en 1932 ofrecía a cada municipio la garantía de ser gobernado en la lengua de la mayoría de sus habitantes, sin privar a la minoría lingüística del derecho a ser tratada en su lengua por la administración.

Sin embargo, a partir de esta época, se ha puesto de manifiesto que además de la protección de los ciudadanos neerlandeses, había que encauzar el proceso de francesamiento, incluso cuando éste no estaba inducido a través de una política agresiva o voluntarista de la minoría francófona. Desde entonces, el objetivo determinante del legislador —y ello ha sido evidente tras la aprobación de la Ley sobre

intereses de las minorías. Debe ser así, sobre todo cuando se trata de un sistema que en su conjunto está inspirado en la ley del suelo, cuando el ordenamiento político y jurídico facilitan en la forma de, por ejemplo, la exigencia de mayorías cualificadas para oponerse a modificaciones intempestivas o arbitrarias». En consecuencia, la Corte constata que los electores francófonos del distrito de Hal-Vilvorde gozan de derechos de voto y de elegibilidad bajo las mismas condiciones legales que los electores neerlandófonos. Por tanto, la Corte ha reconocido que la disposición objeto de litigio no violaba ni el artículo 3 del protocolo 1.º, ni esa disposición combinada con el artículo 14 del Convenio.

utilización de las lenguas en materia administrativa y de la Ley reguladora del régimen lingüístico de la enseñanza— no era la protección de una minoría lingüística o de un grupo de ciudadanos, sino más bien la protección de una lengua.

77. La jurisprudencia del Consejo de Estado es esclarecedora en este punto. En efecto, esta jurisdicción afirma que la legislación lingüística tiende a «proteger cada lengua nacional como un valor en sí mismo». En otras palabras, la protección de la lengua —y aquí evidentemente se trata de la lengua neerlandesa— es más importante que la necesidad de proteger a los particulares. Las facilidades lingüísticas aparecen en este sentido como una concesión necesaria —que dentro del espíritu del movimiento flamenco, debería estar limitado tanto en el espacio como en el tiempo— para asegurar, cueste lo que cueste, la primacía de la lengua neerlandesa en suelo flamenco.

En consecuencia, la legislación lingüística no constituye un conjunto de normas destinadas a proteger a las minorías. Si responde a este objetivo, y de manera muy restringida —ya que sólo un determinado número de municipios se benefician de la aplicación de un estatuto que deroga el principio de unilingüismo radical— es a título subsidiario, casi por defecto. En la legislación sobre la enseñanza se encuentra una confirmación de esto, ya que, como ha destacado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la extensión de las libertades otorgadas a los particulares varía en función de la región en donde se aplica la ley. En la región bilingüe, la libertad del particular no se ha visto en nada mermada, mientras que en las regiones unilingües se han encerrado en un verdadero muro lingüístico y cultural.

78. La cuestión de las obligaciones en materia lingüística de los dirigentes políticos ha confirmado esta observación. En efecto, el conocimiento lingüístico está prácticamente planteado como una condición de elegibilidad. El verdadero objetivo del legislador está en asegurar la asimilación de los francófonos de Flandes. ¿Cómo entender si no que esté prohibido a los dirigentes políticos francófonos, en municipios donde los francófonos son mayoritarios, expresarse en el ejercicio de su representación en la lengua que no solamente no es la suya, sino también la de sus electores? Esto muestra bien la prioridad que se ha dado a la lengua en relación al respeto a las libertades públicas, que implican sobre todo el derecho incondicional de elegir libremente a sus representantes y de permitir el control de su acción. Ahora bien, se supone que el ciudadano puede ser al menos informado, en su propia lengua, de la manera en que son tratados los asuntos públicos.

2. *Una búsqueda rígida del equilibrio entre el norte y el sur del país*

79. Los mecanismos de pacificación implantados se fundamentan de alguna manera en la vieja ley del talión. Si un régimen particular beneficia a los unos, se le debe imponer también a los otros. Ésta es la razón por la que un sistema derogatorio puesto en marcha en un municipio situado en una región de lengua neerlandesa como es Fourons, tras una crisis política que concernía exclusivamente a este ente, es

igualmente aplicado en Comines-Warneton, que no conocía tensión lingüística alguna. También es una demostración de que los mecanismos de protección no son puestos en marcha por particularismos locales, sino con la única finalidad de realizar un equilibrio global, teniendo en cuenta el conjunto del territorio nacional.

3. *Una minoría sobreprotegida-Los Flamencos de Bruselas*

80. Los Flamencos de Bruselas constituyen la minoría más protegida del Reino. Se benefician, en todos los niveles del poder, de una protección que no es reconocida a ninguna de las restantes minorías belgas. Se benefician a la vez del bilingüismo de la región central del país, que les otorga los mismos derechos reconocidos a los francófonos, pero también de una protección a nivel local desconocida en otra parte y que está en contradicción con la aritmética electoral más elemental. Además, dentro de la organización de las instituciones regionales, disponen de los mismos poderes que se reservan a los francófonos dentro de la organización del poder central (107).

4. *La inadecuación de la lógica dualista*

81. Los Flamencos, al menos desde el punto de vista psicológico, no han aceptado nunca la existencia del hecho regional, y en particular el reconocimiento institucional de la Región de Bruselas-capital. En consecuencia, cuando se trata de organizar las instituciones federales, imponen la lógica dualista en virtud de su fuerza en la negociación, como si Bélgica fuese un Estado federal con dos elementos esenciales.

La protección que se ofrece a los francófonos dentro de la organización central está poco adaptada a las especificidades del Estado federal. Efectivamente protege a los francófonos, mientras que toda la reforma del Estado —las actuales perspectivas de reformas lo confirman— se fundamenta por parte francófona en la prioridad que se da a la lógica regional con respecto a la lógica comunitaria. Al no garantizar una especial protección de los Valones, ni sobre todo a los habitantes de Bruselas, da un peso mucho mayor a la mayoría flamenca. En efecto, la comunidad flamenca se presenta unida ante unos francófonos divididos entre Valones y habitantes de Bruselas. Si por razones aritméticas, los Valones se benefician a título derivado de la protección ofrecida a los francófonos, los habitantes de Bruselas francófonos pasar a ser la minoría menos protegida del Estado.

(107) Las elecciones regionales celebradas en 1987 han demostrado que el 84,7 por 100 de los electores eligió listas francófonas, mientras que el 15,3 por 100 eligió listas flamencas. Si sabemos que la población extranjera, que no ha participado en la votación, está evaluada en un 27,8 por 100 de la población, observamos que los Flamencos en Bruselas no son más que una minoría lingüística entre las demás.

82. Además, esta lógica dualista excluye sencilla y llanamente a la Comunidad germanófono, que ha visto no obstante reconocido por otro lado su estatuto de ente federado.

5. *Una protección jurisdiccional temerosa-El síndrome del castillo de naipes*

83. El Tribunal de Arbitraje se ha pronunciado ya en cierta ocasión sobre la validez jurídica de nuestro sistema de protección de las minorías. Y ha hecho gala de una inusual prudencia. En efecto, la arquitectura institucional de Bélgica, basada en compromisos sucesivos y a menudo complicados, parece frágil. La puesta en cuestión de un elemento puede llegar a romper el equilibrio del conjunto del edificio, sobre el cual —presume el Tribunal— existe un relativo consenso nacional. El Tribunal, que es una jurisdicción todavía joven, no ha creído prudente correr el riesgo, mediante un análisis demasiado jurídico de las normas que le son planteadas, de poner en peligro la paz comunitaria que estas normas están llamadas a asegurar.

Resulta destacable que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su sentencia de 2 de marzo de 1987, haya hecho gala de una idéntica prudencia. Al leer esta sentencia, se experimenta la sensación de que el Tribunal no se ha atrevido a poner en cuestión un sistema que, si en un primer momento es discutible, se integra en un conjunto más amplio en donde, a su parecer, cada cual acaba por beneficiarse de ciertas garantías.

84. Ahora bien, algunas minorías no se benefician de una protección satisfactoria y, para algunas de ellas —los francófonos de Flandes o los habitantes francófonos de Bruselas—, el precio de la pacificación lingüística y del surgimiento del Estado federal puede convertirse en insoportable.

La reforma del Estado y la legislación lingüística se explican sobre todo por el miedo que la Comunidad flamenca tiene de sí misma. Su temor al afrancesamiento le ha llevado a exigir no sólo una frontera lingüística estanca, sino también la creación de un ente federado autónomo y el inicio de una recomposición del Estado belga dentro de una perspectiva federal y decididamente dualista.

Por tanto, la protección de las minorías aparece en Bélgica no como un objetivo perseguido en cuanto tal por el constituyente o el legislador, sino como la resultante de procesos de reformas implicados por la existencia de la controversia comunitaria. Esto explica que algunas minorías estén más protegidas que otras. Uno de los desafíos para el futuro será, una vez que el federalismo sea consumado y la paz comunitaria asegurada, poner en funcionamiento mecanismos reales de protección en beneficio de los grupos que han sido las víctimas de sabias investigaciones de equilibrios y de contrapesos que han caracterizado a todas las reformas operadas en Bélgica desde hace treinta años.