IGNACIO IRURITA DÍEZ DE ULZURRUN

Becario de Tesis Doctoral
Departamento de Derecho Público, Derecho Constitucional
de la Universidad Pública de Navarra

LA COMPLEJA REALIDAD LINGÜÍSTICA BELGA Y LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN
II. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO BELGA
1. Regiones lingüísticas
2. Comunidades culturales
3. Regiones económicas
4. El Estado federal
III. REGULACIÓN DE LA MATERIA LINGÜÍSTICA
1. Relación cronológica de la legislación más importante
2. Regulación constitucional
IV. RÉGIMEN LINGUÍSTICO EN LA ENSEÑANZA Y EN LA ADMINISTRACIÓN
1. Régimen lingüístico en la enseñanza
2. Régimen lingüístico en la Administración
V. INCIDENCIA DEL CRITERIO LINGÜÍSTICO EN LA ORGANIZACIÓN CENTRAL DEL ESTADO
1. Poderes legislativo y ejecutivo
2. Otros órganos
3. Ámbito de la Unión Europea
VI. OTRAS CONSECUENCIAS DEL RÉGIMEN LINGÜÍSTICO BELGA
1. Aparición de minorías lingüísticas
2. Labor jurisprudencial sobre la cuestión de las lenguas

I. INTRODUCCIÓN

La organización del Estado belga siempre ha despertado un cierto interés para la doctrina constitucionalista española, si bien fue a partir de la reforma constitucional acaecida en Bélgica en 1994 cuando se produjo con mayor intensidad ya que aquel momento coincidió con el debate sobre "el cierre del modelo autonómico" en nuestro país. Desde entonces, las aproximaciones al sistema constitucional belga desde una "perspectiva española" han sido escasas. Este trabajo pretende dar a conocer la realidad

lingüística de Bélgica y el reflejo de ésta en la organización del Estado federal así como en el funcionamiento de las Regiones y Comunidades.

Bélgica, que se encuentra atravesada por una línea ideal que separa el alemán y el neerlandés (ó flamenco) al norte, del francés al sur, ha organizado en un marco democrático la cohabitación de sus ciudadanos y sus distintos idiomas. De esta manera, ha llevado a cabo una adaptación de sus instituciones a las necesidades de la sociedad con el fin de consolidar una convivencia pacífica. La organización del Estado se ha realizado teniendo presente la cuestión de las lenguas. Prueba de ello son las leyes sobre el uso de las lenguas de 1962 y 1963, que significaron el principio del fin del Estado unitario. En 1968, la Universidad de Lovaina fue dividida entre franceses y flamencos y su sección francesa trasladada fuera de Flandes. Este hecho desencadenó finalmente la descentralización del Estado belga. Actualmente el problema continúa y los últimos debates entre grupos culturales están alcanzado tal trascendencia que la coexistencia multilingüe de la población se ha puesto en tela de juicio.

Un correcto análisis jurídico del régimen lingüístico belga debe ir precedido de un examen del sistema institucional en su conjunto. En puntos posteriores se analiza la competencia sobre la materia, el régimen lingüístico en la Administración y en la enseñanza y su incidencia en la organización del Estado central.

II. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO BELGA

El artículo primero de la Constitución belga[1] define a Bélgica como un *"Estado federal compuesto de Comunidades y de Regiones"*. A continuación señala que se trata de tres Regiones (Flandes, Valonia y la Región de Bruselas-Capital) y de tres Comunidades (flamenca, francesa y germanófona). Son dos tipos de entes federados que se superponen territorial y personalmente de forma parcial, a diferencia de la mayoría de los Estados federales organizados sobre la base de una distribución territorial del poder. De esta forma, tal y como apunta F. DELPÉREE[2], *"un ciudadano belga, en un determinado lugar, se encuentra sometido a las órdenes que emanan de las autoridades federales, de las autoridades comunitarias y de las autoridades regionales"* (entendiéndo por autoridades comunitarias las entidades federadas internas y sin perjuicio del sometimiento a las normas que emanan de la Unión Europea)

El territorio también se divide en municipios y provincias dotados de competencias y órganos para la gestión de sus intereses aunque actúan bajo la tutela y control de las Regiones (a quienes corresponde regular la organización, el funcionamiento, la financiación y el control de las actuaciones locales en virtud de la Ley especial de 13 de julio de 2001).

1. Regiones lingüísticas

A su vez, el artículo 4 viene a recoger la existencia de cuatro regiones lingüísticas que ya hiciera la Ley de 8 de noviembre de 1962. No tienen carácter de entes federados a diferencia de las Comunidades y de las Regiones económicas. Es preciso distinguir las cuatro regiones lingüísticas del artículo 4 de la Constitución, escritas con

1. La Constitución belga data del 7 de febrero de 1831, no obstante como consecuencia del proceso de reformas iniciado en 1970 había quedado plagada de artículos bis, ter, quater...por lo que el 17 de febrero de 1994 se aprueba un texto refundido de la misma en el que está basado este estudio. Asimismo se ha tenido en cuenta le reforma institucional que ha supuesto la Ley especial de 13 de julio de 2001.

2. Delpéere, Francis, *El federalismo belga*, en Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, núm. 5, 1993, pág. 93.

minúscula por tratarse de ámbitos territoriales, de las tres Regiones del artículo 3 de la Constitución, escritas con mayúscula por tratarse de entidades federadas.

El artículo 4 del texto constitucional belga tiene dos funciones:

1. Determinar el campo de aplicación de la legislación lingüística y consagrar la existencia de regiones lingüísticas monoligües y bilingües. Se trata de cuatro regiones con una o varias lenguas oficiales:
   - el francés, en la región de lengua francesa.
   - el neerlandés, en la región de lengua neerlandesa.
   - el francés y el neerlandés en la región de Bruselas-capital (única oficialmente bilingüe).
   - el alemán, en la región de lengua alemana.

   Dejando de lado la región bilingüe de Bruselas-capital, la legislación consagra regiones lingüísticas homogéneas en las que, en principio, los poderes públicos utilizan exclusivamente la lengua de la región.
2. Delimitar el ámbito espacial de actuación de las Comunidades. Las competencias (territoriales) de las Comunidades se definen a partir del territorio de estas regiones. El artículo 4 de la Constitución indica que las regiones lingüísticas constituyen el presupuesto o base territorial de las competencias de las Comunidades, así sus disposiciones legales (decretos y ordenanzas) tienen fuerza de ley en las regiones lingüísticas respectivas. De esta manera, la Comunidad flamenca ejerce sus competencias en la región lingüística neerlandesa, la Comunidad francesa en la región francófona y la Comunidad germanófona en la región lingüística alemana. Un caso especial lo constituye la región bilingüe de Bruselas-capital[3] donde, al coexistir habitantes de habla neerlandesa y de habla francesa, tanto la Comunidad flamenca como la francesa ejercen sus competencias en dicho territorio.

Dada su fundamental importancia para la estructura del Estado belga, es necesario describir las cuatro regiones lingüísticas:

1. La región de lengua neerlandesa incluye las cinco provincias flamencas (Amberes, el Brabante flamenco, Flandes occidental, Flandes oriental y Limburgo).
2. La región de lengua francesa incluye las cinco provincias valonas (el Brabante valón, Hainaut, Luxemburgo, Namur, y Lieja, salvo los municipios pertenecientes a la región de lengua alemana).
3. La región de lengua alemana comprende 9 municipios enclavados en la provincia de Lieja.
4. La región bilingüe de Bruselas-capital comprende los 19 municipios del distrito administrativo de Bruselas-capital.

2. Comunidades culturales

Las Comunidades son entidades federadas que inicialmente fueron denominadas por el texto constitucional como “Comunidades culturales”. Esta terminología, utiliza-

3 A diferencia del resto de regiones lingüísticas, la región bilingüe de Bruselas-capital no tiene una Comunidad propia al no revelar una identidad cultural y lingüística definida, lo cual explica por qué tanto la Comunidad francesa como la flamenca intervienen en Bruselas-capital.

da en la ley de 1970 de reforma de la Carta Magna, es claro exponente de su contenido competencial: tienen asignadas competencias en materia de cultura, enseñanza y lenguas. El calificativo "cultural" desaparece de la Constitución en 1980[4] cuando por otra ley de reforma se añaden a las competencias culturales las llamadas "personales" (atención sanitaria, protección de la juventud...). Son aquellas ligadas a las personas, por oposición a las competencias regionales que, con carácter general, hacen referencia a un territorio. A pesar de que actualmente no lleven aparejado este calificativo éste sigue siendo su rasgo más característico y diferenciador respecto de las Regiones, de carácter económico (que, como se ha indicado anteriormente y sin perjuicio de su análisis posterior, son la Región de Flandes, Valonia y la Región de Bruselas-capital).

Según el artículo 2 de la Constitución las Comunidades culturales son:

1. La Comunidad flamenca, (que se corresponde con la Región de Flandes y con los flamencos de la Región Bruselas-capital).
2. La Comunidad germanófona (que se identifica con los habitantes de la Región valona de habla germana).
3. La Comunidad francófona (formada por los francófonos de las Regiones de Valonia y de Bruselas-Capital).

En cuanto a su origen, la doctrina[5] considera que las Comunidades surgieron como entidades federadas por las reivindicaciones lingüísticas de los flamencos. Para comprender el sistema de distribución de competencias en materia lingüística entre el Estado y las Comunidades y entre éstas mismas es necesario aclarar de inicio la naturaleza jurídica de las Comunidades. La disparidad de criterios en este punto es patente. Mientras que a la vista de las competencias que les fueron asignadas a las Regiones, éstas aparecen sin ninguna duda como entes territoriales, la calificación de las Comunidades ha sido desde su creación más problemática. Para una parte de la doctrina las Comunidades son entes de base personal. En este sentido se pronuncia J. VELU[6] para quien *"la noción de Comunidad cultural no tiene un carácter estrictamente territorial"*, igualmente lo hace M. UYTTENDAELE[7], al afirmar que *"las Comunidades son colectividades políticas que no pueden resumirse por la simple referencia a un territorio"*. Para estos autores, las Comunidades no tienen un territorio propio sino que están constituidas por los ciudadanos belgas que hablan una lengua determinada independientemente de dónde residan.

Por su parte numerosos autores estiman que las Comunidades tienen una base territorial bien definida. Así, R. SENELLE[8] basándose en el artículo 4 de la Constitución indica que *"las Regiones lingüísticas son el presupuesto o ámbito territorial donde las Comunidades ejercen sus competencias"*. Para F. DELPÉRÉE[9] *"los autores que se refieren a la naturaleza personal de las Comunidades solamente se refieren al caso especial*

---

4. Con la reforma constitucional de 1980, la "autonomía cultural"de las Comunidades se convierte en "autonomía comunitaria" debido a la ampliación de sus competencias y a la posibilidad de tener sus propios órganos ejecutivos.

5. En este punto la doctrina es unánime; por ejemplo, para P. DE BRUYCKER, *"el verdadero interés por aparecer como Comunidad fue exclusivo y propio de los flamencos"*. De Bruycker, Phillipe, *Les compétences de l'Etat, des Communautés et des Régions apres la loi du 8 aout 1988*, Revue du Notariat, 1989, pág. 147. De la misma forma se pronuncia A. ANDRÉ para el que *"las Comunidades son la respuesta a las exigencias del movimiento flamenco"*. André, Alen, *La Bélgica federal después de la reforma del Estado de 199*3, Informe Pi i Sunyer sobre Comunides Autónomas 1992, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 1993, pág. 466.

6. Velu, Jacques, *Controle de constitutionnalité et controle de compatibilité avec les traités*, Notes de droit public, 1980-1981, n°1012, pág 721.

7. Uyttendaele, Marc, *Le fédéralisme inachevé, reflexions sur le systéme institutionnel belge, issu des reformes de 1988-1989*, Bruylant, Bruxelles, 1986, pág. 480.

8 Senelle, Robert, *La réforme de l'Etat*, Bruylant, Bruxelles, 1980, vol. 3, págs 177 y 178.

9. Delpérée, Francis, *Nouveaux itinéraires constitutionnels*, Nouveaux itinéraires en droit. Hommage á Francois Rigaux, Bruylant, Bruxelles, 1993, pág. 157.

de Bruselas-capital y no al resto de Comunidades para las que no cabe predicar su naturaleza de base personal".

El Tribunal de Arbitraje[10] se ha pronunciado sobre este aspecto haciendo más inteligible el tema de la naturaleza jurídica de las Comunidades:

1. Se afirma el **carácter exclusivo de las competencias**. La Constitución establece un sistema de distribución de competencias exclusivas de tal manera que toda relación y concreta estará regulada por un solo legislador.
2. Se reconoce el **principio de territorialidad de las Comunidades**. Así, la residencia sobre un territorio tiene como consecuencia la pertenencia a una Comunidad. Las disposiciones legales que dictan las Comunidades (decretos y ordenanzas) tienen fuerza de ley en las regiones lingüísticas del artículo 4 (que son el ámbito territorial donde las Comunidades actúan).
3. Existe una **excepción** al principio general de territorialidad de las Comunidades en virtud de la cual, dos Comunidades actúan sobre un mismo territorio: **Bruselas**. En efecto, en la capital la población puede utilizar los servicios de dos Comunidades porque hay escuelas e instituciones sociales y culturales de lengua francesa y de lengua neerlandesa. Sin embargo las Comunidades ejercen sus facultades sobre las instituciones y no sobre las personas. Éstas son libres para vincularse a instituciones de una u otra Comunidad. De esta forma, por ejemplo, pueden acudir a una Biblioteca dependiente de la Comunidad flamenca y enviar a sus hijos a un colegio de lengua francesa.

Las Comunidades son competentes en cultura, enseñanza, empleo de las lenguas, televisión y radio, turismo, salud pública (atención y educación sanitaria), política hacia los minusválidos y en protección de la juventud. La ley especial de 13 de julio de 2001 les garantiza más medios financieros a partir del año 2004 y en mayor medida a partir del año 2012. Además, sobre estas materias, las Comunidades pueden concluir tratados internacionales y pueden representar al Estado en las organizaciones internacionales. El texto constitucional indica que el Rey dirige las relaciones internacionales sin perjuicio de la competencia de las Comunidades y Regiones para regular la cooperación internacional y para concluir tratados en las materias que les son atribuidas en la Constitución o en virtud de ella.

3. Regiones económicas

En virtud del artículo 3 del texto constitucional belga son la Región de Flandes, la de Valonia y la de Bruselas-Capital. Si la Constitución creó las Comunidades para reconocer las pretensiones culturales y lingüísticas de los flamencos, del mismo modo, consagró las Regiones para satisfacer las reivindicaciones económicas valonas. El distinto carácter de las reivindicaciones (culturales en el caso flamenco y económicas en el valón) explica la existencia de estos dos tipos de entes federados. Por lo que respecta a la naturaleza de las Regiones, debido a las competencias que les han sido asignadas, no existe ninguna duda sobre su carácter administrativo, territorial y socioeconómico. Así, ostentan la competencia exclusiva en materia de empleo, infraestructuras, red viaria y de transportes, vivienda, tratamiento del agua, protección del medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, organización municipal, energía, investigación aplicada y comunicaciones. La reciente Ley de 13 de julio de 2001 les confiere la competencia sobre política agrícola y pesca marítima, lo cual ha contribuido a instaurar "un Estado más federal todavía" en palabras de F. DELPÉRÉE[11].

---

10. Sentencias del Tribunal de Arbitraje núms. 9 y 10 de 30 de enero de 1986.
11. Delpérée, Francis, Belgique. La nouvelle vague fédéraliste. Revue francaise de Droit constitutionnel, n° 48, octobre-décembre 2001, pág. 676.

Aunque en principio las competencias de las entidades federadas son exclusivas, existen varias materias que pertenecen a la competencia conjunta de los diferentes niveles de poder. En estos términos, son competentes en tráfico (con algunas excepciones), en política económica (con el debido respeto al principio de unidad económica y monetaria), en política de mercados y de exportaciones (sin perjuicio de las competencias federales en la coordinación, garantía y fomento del Comercio exterior que sigue manteniendo el Estado tras la Ley de 13 de julio de 2001) y en materia financiera donde esta Ley especial les otorga la posibilidad de establecer recargas o reducciones adicionales sobre los impuestos del Estado.

En virtud del artículo 167.3 de la Constitución, las Regiones también pueden concluir tratados y representar a Bélgica en el ámbito internacional siempre, eso sí, en las materias de su competencia. No obstante, a fin de salvaguardar la cohesión de la política exterior belga, el Gobierno federal puede prohibir a una Región o Comunidad concluir un tratado en algunos supuestos expresamente delimitados, como por ejemplo el hecho que Bélgica no mantenga relaciones diplomáticas con la parte contratante. En efecto, Bélgica ha optado por un sistema en el cual la distribucinción de competencias internacionales está inspirada en el reparto de las competencias internas, pero completado por reglas que imponen la coordinación de las políticas exteriores de la autoridad federal y de las entidades federadas.

4. El Estado federal

A pesar de las peculiaridades del Estado belga, el complejo panorama de Comunidades, Regiones y regiones lingüísticas se incardina en un marco unitario. En otras palabras, la descentralización coexiste con la unidad jurídica que expresa la Constitución de Bélgica. Antes de la reforma constitucional acaecida en 1994, y contrariamente a la mayoría de los Estados federales, era el Estado quien retenía la competencia residual. La reforma supuso la transferencia de la competencia residual a las Regiones y a las Comunidades.

El artículo 35 establece que el Estado es competente en las materias que le atribuyan expresamente la Constitución y las leyes. Así el Estado es competente en defensa nacional (fuerzas armadas y policía), prevención y Seguridad Social, política exterior, seguridad nuclear, empresas públicas nacionales, moneda, atribución de la nacionalidad, condiciones de acceso a las profesiones, normas de policía general, organización de las Comunidades y Regiones, organización de la Administración general del Estado y en materia de justicia. El Poder Judicial no ha sido descentralizado, de tal forma que no existe un doble orden jurisdiccional. Todos los órdenes jurisdiccionales se incardinan en el marco del Estado federal. En este sentido, tal y como apunta P. Lucas Murillo[12] *"los órganos judiciales al interpretar las leyes, que deben respetar la Constitución, contribuyen a realizar la unidad a la que todo ordenamiento jurídico aspira"*.

En lo concerniente a la lengua, el Estado es competente para establecer y aplicar el régimen lingüístico en la Región de Bruselas-capital, en algunos Municipios que están dotados de ciertas peculiaridades (como se verá más adelante) y en las instituciones federales cuya actividad se extienda a más de una Comunidad.

III. REGULACIÓN DE LA MATERIA LINGÜÍSTICA

Para comprender mejor la regulación de la materia lingüística es necesario examinar brevemente las diferentes etapas evolutivas de la cuestión, etapas que están mar-

12. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *El federalismo asimétrico en Bélgica*, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 47, vol II, págs 195, 196.

cadas por tensiones de cohabitación entre los dos grupos lingüísticos mayoritarios. Durante siglos el francés fue la única lengua oficial en Bélgica a pesar de que la mayoría de la población hablara flamenco. La evolución del régimen lingüístico se realizó en varias fases que se citan por orden cronológico para una mejor comprensión del marco jurídico vigente[13].

1. Relación cronológica de la legislación más importante

OFICIALIDAD DEL FRANCÉS

1831: Se promulga la Constitución de 7 de febrero de 1831 en cuyo Título II dedicado a las libertades individuales, se encuentra el artículo 30 en virtud del cual Bélgica es un Estado unitario donde existe libertad en el uso de las lenguas pero donde las leyes y reglamentos se redactan en francés[14]. No obstante, se permite el uso del resto de lenguas belgas ya que los ciudadanos, en sus relaciones con la Administración pueden utilizar indistintamente la lengua francesa, neerlandesa o alemana. De igual manera procede en sus relaciones con los tribunales o registros, con la condición de que la lengua que quieran usar sea entendida por los funcionarios, abogados y partes en el proceso.

RECONOCIMIENTO DEL NEERLANDÉS: BILINGÜISMO

1873: A partir de esta fecha las reivindicaciones flamencas comienzan a plasmarse en disposiciones legales que tienden al bilingüismo en diferentes ámbitos sectoriales. Así, una Ley estatal de 1873 establece el neerlandés como lengua obligatoria en los procesos penales de la zona[15] flamenca salvo si el acusado desea que se realice en otra lengua oficial.

1878: De la misma forma que para los tribunales penales, se establece mediante Ley la obligatoriedad del flamenco en la Administración de la zona flamenca salvo expreso deseo de los interesados.

1883: La enseñanza secundaria en los centros educativos flamencos comienza a impartirse en neerlandés.

1890: Se establece mediante Ley federal la obligatoriedad de acreditar el conocimiento de la lengua neerlandesa para ser nombrado funcionario público en las Administraciones situadas en la zona flamenca.

1898: Se reconoce la igualdad de las dos lenguas mayoritarias en materia legislativa, de tal forma que todas las leyes o disposiciones reglamentarias estatales son votadas, sancionadas, promulgadas y publicadas en francés y en neerlandés. La lengua flamenca se convierte oficialmente en la segunda lengua de Bélgica. No obstante, como pone de manifiesto X. DELGRANGE[16], será necesario esperar hasta 1967 para disponer de una versión oficial de la Constitución en flamenco.

---

13. Se sigue en este punto a Senelle, Robert, *L'emploi des langues en Belgique,* Revista Vasca de Administración Pública, núm. 44, vol. II, 1996, págs. 23 a 76.

14. A este respecto es muy significativa la exposición de motivos del Decreto de 16 de noviembre de 1830 que establece el francés como única lengua para publicar las leyes debido a que "las lenguas flamenca y alemana de los habitantes de algunas localidades varían de provincia en provincia, e incluso de distrito en distrito, de tal forma que sería imposible publicar un texto oficial de las leyes y disposiciones en lengua flamenca y alemana."

15. Utilizamos el término "zona" ya que no es hasta 1962 cuando se reconoce jurídicamente a las regiones.

16. Delgrange, Xavier, *Le fédéralisme belge: la protection des minorités linguistiques et ideólogiques*, Revue de droit public et de la science politique, núm. 9-10, 1995, pág. 1163.

1921: La Ley federal de 31 de julio de 1921, sobre el empleo de las lenguas en materia administrativa asentó el principio de utilización de la lengua de la región por parte de la Administración. Esta ley era de aplicación para todo el Estado y para todas las Administraciones. Para M. UYTTENDAELE[17], con esta norma *"el legislador garantizó la igualdad entre el francés y el flamenco, a la vez que velaba por las minorías francófonas establecidas en Flandes"*. En definitiva, de esta manera se acuerda el bilingüismo para las Administraciones centrales y sus funcionarios, los cuales deben conocer las lenguas de la región en la cual desempeñan sus funciones. En efecto, a partir de una petición del 20 % de los electores, las comunicaciones y avisos dirigidos al público debían hacerse en las dos lenguas de la región.

OFICIALIDAD DE LA LENGUA DE CADA REGIÓN: MONOLINGÜISMO

1932: La Ley de 28 de junio de 1932 supone la supresión del bilingüismo y por ende la instauración del monolingüismo en la Administración central y en la enseñanza. Así los procedimientos administrativos se seguirán en una sola lengua y en la zona flamenca, el neerlandés será la lengua tanto en educación primaria como en secundaria. Mediante esta ley, el legislador perseguía cuatro objetivos:

1. El monolingüismo regional de los servicios administrativos locales y regionales tanto en las provincias flamencas como en las valonas.
2. La organización de las Administraciones centrales, de tal manera que se correspondiesen con la dualidad lingüística del país. Los funcionarios son repartidos en dos grupos lingüísticos; francés y flamenco en función de criterios demográficos.
3. La necesidad de conceder un idéntico trato al francés y al neerlandés.
4. El bilingüismo de las Administraciones locales de los Municipios de la aglomeración de Bruselas (como excepción a la regla general).

En definitiva, la Ley de 1932 aseguró el monolingüismo en la mayor parte del Estado estableciendo un régimen especial para los Municipios de la aglomeración de Bruselas y para otros Municipios donde la mayoría de sus habitantes hablaba corrientemente una lengua distinta a la de la región lingüística en la que residían.

1935: El monolingüismo también se instituye en los procesos penales de tal manera que se realizarán en una sola lengua. Se instaura así en el ámbito judicial penal el principio por el cual "la lengua de la región es la lengua del procedimiento" aunque el inculpado puede en todo caso solicitar que se siga en otra distinta si fuese el caso.

1962: La Ley de 8 de noviembre de 1962 es el origen de la uniformidad en el uso de las distintas lenguas del Estado al fijar unas líneas geográficas basadas en criterios lingüísticos que darán lugar a la aparición de las regiones lingüísticas. Para garantizar la estabilidad de estas líneas, la Ley de 1962 suprime la posibilidad de cambiar de régimen lingüístico.

Para los habitantes de los Municipios que están contiguos a otra región lingüística, se prevén "facilidades lingüísticas" que confieren a los administrados el

17. Uyttendaele, Marc, Las paradojas de la protección de las minorías en el proceso de federalización de Bélgica, traducción de Cueto Aparicio, Marina, Revista de Estudios Políticos, núm. 99, enero-marzo, 1998, pág. 317.

derecho a solicitar a las autoridades el uso de otra lengua distinta a la de la región en la que están situados dichos Municipios[18].

1963: La Ley de 2 de agosto de 1963 establece las cuatro regiones lingüísticas que hoy se conocen: tres regiones monolingües –la de lengua neerlandesa, la de lengua francesa y la de lengua alemana– y una región bilingüe, Bruselas-capital. En las regiones monolingües todos los actos públicos deben en principio ser realizados exclusivamente en la lengua de la región. El flamenco y el francés únicamente se utilizan en condiciones de igualdad en Bruselas-capital tanto en la Administración como en la enseñanza. Esta Ley consagra la existencia de regiones lingüísticas homogéneas.

1970: Finalmente, la revisión de la Constitución de 1831 efectuada el 23 de diciembre de 1970 pone fin al Estado unitario y crea las Regiones (de carácter económico) y las Comunidades (de carácter cultural). Asimismo, los artículos 4 y 129 de la Constitución en su redacción actual y que versan sobre el régimen lingüístico se deben a la revisión constitucional de 1970. En virtud de estos preceptos, tan sólo los habitantes de un determinado número de municipios enumerados taxativamente por la Constitución pueden beneficiarse de facilidades lingüísticas, como el derecho a comunicarse con la Administración en una lengua distinta a la de la región.

2. Regulación constitucional

El régimen lingüístico se encuentra regulado en los artículos 4, 30 y 129 de la Constitución, en diversas leyes federales y en numerosos decretos de las respectivas Comunidades. Por lo que respecta a las disposiciones constitucionales, el artículo 4 divide el territorio en cuatro regiones lingüísticas y el artículo 30 constitucionaliza la libertad individual en el empleo de las lenguas. Dicha libertad no puede limitarse más que por ley y únicamente para los actos de las autoridades públicas y para los asuntos judiciales. Este precepto proviene de la redacción original de la Constitución belga de 7 de febrero de 1831 y jamás ha sido modificado. Sin embargo su contenido choca con el artículo 129 (introducido por la reforma constitucional de 1970) que reconoce a las Comunidades la competencia de regular el empleo de las lenguas en la Administración, en la enseñanza y en las relaciones sociales y ello por dos motivos[19]:

- La libertad lingüística no puede limitarse más que por ley, ¿pueden las Comunidades dictar leyes?

  Formalmente las Comunidades dictan decretos u ordenanzas que tienen fuerza de ley. En realidad, cuando el artículo 30 se refiere a la ley como única vía para limitar la libertad lingüística no busca oponerla a los decretos de las Comunidades (que no existían en el momento de su redacción) sino a las decisiones del Rey.

---

18. Sin perjuicio de un posterior análisis más detallado de estos Municipios "con facilidades", podemos decir que están divididos en cuatro tipos:

Municipios periféricos de Bruselas, situados en la región de lengua neerlandesa, con facilidades para los francófonos.

Municipios de la frontera lingüística, situados en la región de lengua neerlandesa y también en la Región de lengua francesa, con facilidades para los francófonos o neerlandófonos según los casos,

Municipios "malmediennes", situados en la región de lengua francesa, con facilidades para los germanófonos.

Municipios de la región de lengua alemana, con facilidades para los francófonos.

19. En este punto se sigue a Domenichelli, Luisa, Constitution et régime linguistique en Belgique et au Canada, Bruylant, Bruxelles, 1994.

Finalmente, el párrafo segundo del propio artículo 129 explica que los decretos comunitarios en estos sectores tienen fuerza de ley en las respectivas regiones lingüísticas.

- La libertad lingüística únicamente puede limitarse para los actos de las autoridades públicas y para los asuntos judiciales, ¿pueden las Comunidades restringirla en las materias en las que son competentes es decir, en Administración, enseñanza y asuntos sociales?

  Por lo que respecta a la capacidad de limitar la libertad lingüística en la Administración podemos asimilar "los actos de las autoridades públicas" del artículo 30 con los actos de la Administración a que se refiere el artículo 129. Como ha puesto de manifiesto el Tribunal de Arbitraje[20]: *"la noción de Administración es más restringida que la de autoridades públicas ya que ésta también se refiere a las autoridades que no son administrativas"*. Por tanto, las Comunidades pueden limitar el uso de las lenguas en materia administrativa, aunque hasta el momento no lo han hecho mas que de forma puntual[21]. Sin embargo la enseñanza y los asuntos sociales (relaciones laborales entre los empresarios y los trabajadores) son materias que no están mencionadas en el artículo 30 de la Constitución.

Cuando en 1970 se introdujo el artículo 129 en el texto constitucional se produjo una modificación implícita del artículo 30 en virtud de la cual se restringió (pero no suprimió) la libertad de uso de las lenguas nacionales. De igual manera se pronuncia M. UYTTENDAELE[22] para quien incluso el Tribunal de Arbitraje *"ha admitido que tanto el artículo 129 como el artículo 4 de la Constitución han modificado, si bien de manera relativa, el artículo 30 que consagra la libertad de empleo de las lenguas"*.

Actualmente nadie niega la importancia de la constitucionalización de la libertad en el empleo de las lenguas del artículo 30 de la Constitución belga. Es uno de los resortes del nuevo federalismo belga caracterizado por la heterogeneidad de sus entes federados y de sus habitantes. Sin embargo, en un primer momento el movimiento nacionalista flamenco consideró que, ante la anterior situación de discriminación del neerlandés, la libertad lingüística agravaría las diferencias. En su opinión, el artículo 30 no concedía a la lengua desfavorecida durante años (el flamenco) la protección necesaria para su equilibrio con el francés. Para éstos, un artículo que hubiera impuesto el neerlandés en una parte del Estado hubiera sido más acertado.

En definitiva, nos encontramos ante la disyuntiva de si una discriminación positiva hubiera igualado la situación de desventaja del neerlandés. Realmente considero que incluir en el texto constitucional un precepto en este sentido hubiera sido desafortunado. En primer lugar porque los textos constitucionales tienen vocación de perdurar en el tiempo y una discriminación positiva debe limitarse al menor tiempo posible (es decir, hasta lograr el equilibrio deseado). Y, en segundo lugar, porque con la legislación lingüística posterior de las Comunidades, *"el artículo 30 se ha convertido en un freno para los posibles abusos del monolingüismo"* tal y como apuntan X. DELGRANGE[23] y J.C. SCHOLSEM[24].

---

20. Sentencia del Tribunal de Arbitraje n.° 17, de 26 de marzo de 1986.
21. Así, en atribución de sus competencias, la Comunidad flamenca dictó el Decreto de 30 de junio de 1981, y la Comunidad francesa el Decreto de 30 de junio de 1981 ambos, sobre el empleo de las lenguas por los funcionarios públicos en la Administración.
22. Uyttendaele, Marc, *Las paradojas de la protección de las minorías en el proceso de federalización de Bélgica*, op. cit. pág. 351
23. Delgrange, Xavier, *Le féréralisme belge et la protection des minorités linguistiques et idéologiques*, op. cit., pág. 1180.
24. Scholsem, Jean-Claude, *Fédéralisme et protection des minorités en Belgique*, La protection des minorités, éditions du Conseil de l'Europe, 1994, pág. 342.

Por todo ello, aunque el artículo 30 haya perdido parte de su anterior significado por la labor legislativa de las Comunidades, trata de buscar al mismo tiempo el equilibrio entre los derechos individuales (libertad individual en el uso de las lenguas) y de los derechos colectivos (defensa y protección de la lengua de cada grupo lingüístico).

III. RÉGIMEN LINGÜÍSTICO EN LA ENSEÑANZA Y EN LA ADMINISTRACIÓN

La legislación relativa al empleo de las lenguas tanto en la enseñanza como en las relaciones entre la Administración y los particulares es, en palabras de R. SENELLE[25], *"compleja por cuanto junto a los principios generales, existe una gran cantidad de excepciones*". Antes de analizar por separado como se articula el uso de las lenguas en estos dos ámbitos, es conveniente precisar que las leyes aplicables distinguen tres tipos de estatutos lingüísticos:

- MONOLINGÜE: En las tres regiones monolingües (de lengua francesa, neerlandesa y alemana) existe un principio general en virtud del cual solamente puede utilizarse la lengua de la región. El monolingüismo fue la opción preferida por los grupos culturales belgas y la Constitución de 1970 así lo recogió en los artículos 4, 30 y 129 que pueden considerarse como la base de la coexistencia multilingüe en Bélgica.
- BILINGÜE: Es el establecido para Bruselas-capital donde los bruselenses de habla flamenca (el 15% de su población) gozan de una protección extremadamente fuerte. Se benefician en todos los niveles de unas facilidades que no se reconoce a ninguna otra minoría, puesto que tienen los mismos derechos que los bruselenses francófonos (que suponen el 85% restante).
- ESPECIAL: Existen determinadas entidades locales cuya ubicación desde el punto de vista lingüístico resulta problemática. Este tipo de Municipios pueden clasificarse de la siguiente manera:

  1. Municipios periféricos [26]("péripheriques"): son los situados en la periferia de Bruselas que pertenecen a la región de lengua neerlandesa pero que cuentan con una gran cantidad de francófonos.
  2. Municipios de la región de lengua alemana: cuentan con altos porcentajes de francófonos.
  2. Municipios de la frontera lingüística [27] ("communes de la frontiére linguistique"): son entes locales que cuentan con una parte importante de su población que habla otra lengua nacional distinta a la de su región.
  3. Municipios de Malmédy [28]("communes malmédiennes"): están enclavados en la región de lengua francesa pero albergan a minorías de habla alemana.

25. Senelle, Robert, *L'emploi des langues en Belgique*, RVAP, op. Cit. pág. 33.

26. En base al artículo 6 de la Ley sobre uso de las lenguas en materia administrativa de 31 de julio de 1921 son los Municipios de Drogenbos, Kraainem, Linkebeck, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel y Wezembeek-Oppem.

27. El artículo 8.3 de la Ley sobre el uso de las lenguas de 31 de julio de 1921 establece que se trata de los Municipios de Messines, Espierre, Helchin, Bas-Warneton, Comines, Dottiginies, Herseaux, Houthem, Luingne, Mouscron, Ploegsteert, Renaix, Flobecq, Biévène, Fourons y Teuven. 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.

28. Se trata de los Municipios de Bellevaux-Ligneville, Bèvercé, Faymonville, Malmedy, Robertville y Waimes.

MAPA DE MUNICIPIOS DE RÉGIMEN ESPECIAL

o= Bruselas
*= Municipios de la frontera lingüística
..= Municipios de la periferia de Bruselas
+= Municipios "malmediennes"
/= Municipios de la región de lengua alemana

1. Régimen lingüístico en la enseñanza

El régimen lingüístico en la enseñanza está basado en la división del territorio en regiones lingüísticas y no en el principio de libre elección de la lengua. Es conveniente recordar que, desde 1970, la regulación de la enseñanza es competencia de las Comunidades[29] cuyos decretos son de aplicación en las regiones lingüísticas. Asimismo es aplicable la Ley estatal de 30 de julio de 1963, que establece como principio general el de territorialidad. Así en la región de lengua francesa la enseñanza se imparte en francés, en la de lengua alemana en alemán y en la región de lengua neerlandesa en neerlandés (artículo 4). A pesar de este principio general establecido para las regiones monolingües, la enseñanza puede recibirse en otra lengua si se cumplen dos requisitos:

1. Que la lengua materna del alumno sea distinta a la de la región donde reside.
2. Que se inscriba y acuda a un colegio situado fuera de su región.

A la vista de estos requisitos, el derecho a recibir la enseñanza en otra lengua es difícilmente ejercitable. Se obliga al niño a trasladarse a una escuela de otra región con las dificultades de desplazamiento que esto puede conllevar. Si la lengua materna del niño es la de la región, no hay posibilidad de cambio, sencillamente, el derecho no existe.

En la región de Bruselas-capital, la Ley de 26 de julio de 1971, permite a los tutores elegir para su hijo entre el francés o el neerlandés como lengua de enseñanza. No hay impedimento alguno para inscribir al niño en una escuela cuya lengua no sea la materna. Además del caso bruselense, hay Municipios que gozan de un régimen parti-

29. La regulación de la enseñanza es competencia de las Comunidades salvo lo relativo a la fijación del principio y final de la escolarización obligatoria y en la expedición de títulos académicos que corresponden al Estado.

cular. Como ya sabemos se trata de entes locales cuya ubicación geográfica o cuya composición demográfica y lingüística es compleja.

En estos casos, la enseñanza se organiza en la lengua de la región pero en preescolar y en primaria puede recibirse en otra lengua nacional cuando sea la habitual o materna del niño y lo pidan, al menos, 16 familias en un mismo Municipio (así lo establece el artículo 6 de la Ley de 30 de julio de 1963). Presentada esta solicitud correctamente, las autoridades competentes deben implantar la enseñanza requerida. En este sentido, son los Municipios quienes deben satisfacer principalmente la solicitud aunque con la colaboración de las Comunidades, que son las competentes en materia de enseñanza.

En ninguno de los regímenes analizados (monolingüe, bilingüe y especial) está contemplado el cambio de lengua del alumno. Una vez que éste ha comenzado sus estudios en un idioma se mantiene durante toda su trayectoria escolar.

La Ley de 30 de julio de 1963 dedica los artículos 9 a 12 a la enseñanza de la segunda lengua que, como se verá, en algunos casos deberá ser obligatoriamente una de las oficiales en Bélgica, mientras que en otros casos podrá no serlo. La regulación de la enseñanza de esta segunda lengua es distinta según las regiones lingüísticas:

- REGIÓN FRANCÓFONA: La enseñanza de una segunda lengua no es obligatoria en la educación primaria, no obstante, si las autoridades educativas lo consideran oportuno, podrá impartirse o bien el neerlandés, o bien el alemán, o bien el inglés. Ello se debe a que la Comunidad francesa ha previsto mediante sus decretos de 30 de enero de 1975 y de 1 de julio de 1982 que si una segunda lengua fuera incluida en los planes de estudios ésta será el neerlandés, el alemán o el inglés.

- REGIÓN FLAMENCA: Tampoco es obligatoria la enseñanza de una segunda lengua pero, en caso de que se decidiera impartir, se ha fijado mediante decreto el francés como única posible.

- REGIÓN GERMANÓFONA: En esta región es obligatoria la impartición de una segunda lengua en los colegios de educación primaria que, además, será el francés.

- REGIÓN BILINGÜE DE BRUSELAS Y MUNICIPIOS CON RÉGIMEN ESPECIAL: En educación primaria es obligatorio el conocimiento de un segundo idioma tanto en los colegios de Bruselas-capital como en los Municipios con régimen especial. Se trata de esta forma de compensar el desconocimiento de una lengua que se utiliza en estas zonas pero que los padres no han elegido como lengua principal para sus hijos. Así por ejemplo en Bruselas-capital el francés es obligatorio a partir de quinto curso en las escuelas neerlandesas y el neerlandés en los centros francófonos.

En enseñanza secundaria no hay obligatoriedad al respecto. Tan solo se dice, para el supuesto de que una escuela bruselense incluyera en su programa educativo una segunda lengua, que ésta deberá ser el francés o el neerlandés según se trate (artículo 11 de la Ley de 30 de julio de 1963) . Para el resto de regiones incluso un idioma extranjero pudiera impartirse como segunda lengua en el nivel de secundaria.

Las leyes sobre el empleo de las lenguas belgas no garantizan a los padres que su hijo reciba la enseñanza en la lengua de su preferencia. Los centros escolares no son concebidos como lugares donde el alumno pueda seguir la educación en bilingüe. Realmente, basándose en razones de calidad de enseñanza, la legislación ha optado por el monolingüismo frente a la posibilidad de fomentar el bilingüismo de toda Bélgica. Así se apunta en las exposiciones de motivos de las leyes sobre el uso de las lenguas en Bélgica. Las leyes establecen criterios según los cuales, en algunos casos, el alumno no

puede más que recibir la enseñanza en una lengua concreta, de un concreto colegio y de una concreta región lingüística.

2. Régimen lingüístico en la Administración

Las leyes de 2 de agosto de 1963 y de 23 de diciembre de 1970 establecen como principio general que la Administración (comunitaria, regional y local) actúa en la lengua de la región donde esté situada. No obstante, los administrados de Bruselas-Capital, de los Municipios de la periferia bruselense, de los Municipios denominados "malmediennes", de la región de lengua alemana y de los Municipios fronterizos gozan de ciertas facilidades a la hora de relacionarse con la Administración.

Así en principio, los servicios se dirigen a los particulares en la lengua de la región pudiendo hacerlo en otra si el particular reside en otra distinta. Se trata de una facultad de la que la Administración puede hacer uso o no en virtud de lo dispuesto en los preceptos 10 a 13 de la Ley de 1963. En cambio, en los Municipios con estatuto peculiar, la Administración debe utilizar la lengua del administrado que será el francés o el neerlandés en los Municipios fronterizos y del extrarradio de Bruselas y el alemán o el francés en los Municipios "malmediennes" o de la región de lengua alemana (artículos 18 a 20). De la misma manera, los avisos y comunicados de carácter administrativo se redactan en estos Municipios en las dos lenguas propias. Otra especialidad lingüística de los ciudadanos de las entidades locales con peculiaridades afecta a los actos con efectos para determinados particulares. En las regiones monolingües se redactan en la lengua propia de la región aunque cualquier particular afectado puede solicitar la traducción del acto administrativo previa justificación de esta necesidad. Pues bien, los ciudadanos de los Municipios especiales pueden pedir la traducción del acto administrativo que les afecta sin necesidad de justificación alguna.

En la región de Bruselas-capital toda comunicación administrativa se emite en las dos lenguas (así lo establece el artículo 17 de la Ley sobre uso de las lenguas en materia administrativa de 1963). Los actos que afectan a los particulares son redactados en francés o en neerlandés según lo pida el interesado.

Teniendo en cuenta, como se ha señalado anteriormente, que los flamencos suponen el 15% de la población total de Bruselas, se benefician de una protección muy especial. Es más, en la Administración local la mitad de los empleos se reparten de manera paritaria entre los dos grupos lingüísticos.

La Administración central emite sus comunicaciones o actos dirigidos al público en neerlandés y en francés (artículo 43). También se redactan en alemán cuando así sea necesario. En el supuesto de que los servicios centrales tengan un trato directo con los administrados utilizarán la lengua de éstos. Ahora bien, si previamente, ha intervenido la Administración local, la lengua será la utilizada por el servicio local (que normalmente, también será la de los particulares)

Las Leyes guardan silencio sobre la lengua que los particulares deben utilizar cuando son ellos los que se dirigen a la Administración. Ante esta ausencia de regulación, la Comunidad flamenca, ocupó esta laguna jurídica mediante un decreto de 30 de junio de 1981. A partir del mismo, los particulares debían dirigirse a la Administración de la región de lengua neerlandesa en neerlandés, lo que aumentó todavía más las tensiones con los francófonos al estimarlo inconstitucional. La sentencia de la Corte de Arbitraje nº 17, de 26 de marzo de 1986, anuló el decreto. Aunque las Comunidades son competentes para regular el empleo de las lenguas en materia administrativa, éstas no pueden restringir la libertad individual obligando a los particulares a utilizar una lengua más que otra en sus relaciones con la Administración. Las Comunidades deben limitarse a prescribir la lengua que la Administración debe emplear cuando ésta entra en contacto con el público, pues toda restricción de las libertades individuales debe estar expresamente prevista por la Constitución. Así, en virtud del artículo 30 de la

Constitución que recoge la libertad de empleo de las lenguas nacionales belgas, los ciudadanos pueden dirigirse a ella en la lengua de su elección. En la práctica, para que la libertad lingüística fuese efectiva sería necesario que los funcionarios tuvieran conocimiento de todas las lenguas de Bélgica lo que, en muchas ocasiones, no es posible.

Por lo que se refiere al uso de las lenguas en la Administración de justicia[30] es preciso recordar que el Poder judicial no ha sido descentralizado aunque, evidentemente, su organización y funcionamiento se han visto afectados por la división de Bélgica en regiones lingüísticas. Así, el principio general es el monolingüismo: todo proceso debe realizarse en una sola lengua. En las regiones monolingües, el idioma utilizado será el propio de la región mientras que en Bruselas-capital y en los Municipios especiales, el demandado podrá escoger entre las dos lenguas habladas en dichas zonas.

El juez podrá ordenar (por decisión motivada) la traducción de los documentos que se presenten en lengua distinta a la del procedimiento a instancia de la parte contra la cual se invoquen. Otra de las posibilidades otorgadas a los habitantes de estos territorios consiste en la posibilidad de pedir de común acuerdo por las partes que el proceso se siga en otra lengua distinta a la utilizada en primer término. En este supuesto, la causa debe remitirse a la jurisdicción designada de común acuerdo entre los litigantes.

No se puede concluir la descripción del régimen lingüístico en la Administración sin analizar las exigencias lingüísticas del personal de la Administración. En este sentido, los artículos 38 y 43.3 de la Ley de 1963 establecen que para poder ser funcionario en una región monolingüe debe acreditarse el conocimiento de su lengua mediante un diploma o documento análogo que asegure que el candidato ha recibido la enseñanza en la lengua de la región. En caso de no aportarse certificado alguno se debe pasar por una prueba lingüística. En los Municipios especiales además del conocimiento de la lengua de la región también se exige un conocimiento óptimo de la otra lengua que se hable en ellos.

V. INCIDENCIA DEL CRITERIO LINGÜÍSTICO EN LA ORGANIZACIÓN CENTRAL DEL ESTADO

A la hora de establecer la organización institucional del poder central, la Constitución ha tenido en cuenta la situación de minoría en la que se encuentran los francófonos respecto de los flamencos[31]. De este modo, ha establecido una serie de garantías para asegurar una correcta representación de los francófonos. Sin embargo el texto constitucional no ha tenido en consideración a los germanófonos. Las instituciones centrales están influidas por una máxima dualista. Tan sólo se ha concedido una prerrogativa a la Comunidad germanófona que es la consulta a su gobierno sobre proyectos de leyes que le afecten. Por lo demás el bipolarismo está presente en todas las instituciones centrales si bien de forma diferente.

1. Poderes legislativo y ejecutivo

En cuanto al **Parlamento nacional**, está compuesto por dos Cámaras como es habitual en toda estructura federal, debido a la doble necesidad de consagrar una de ellas a la representación del pueblo en su totalidad, y reservar la otra a los enviados por las entidades federadas. Así la **Cámara de Representantes** está compuesta por 150 miem-

30. Para un mejor conocimiento sobre el uso de las lenguas en la Administración de justicia, ver el interesante trabajo de Closset-Marchal, Gerard, *L'emploi des langues devant les juridicctions civiles, commerciales et du travail du premier dégré*, Annuaire de Droit, 1989, págs. 173 a 197.

31. Demográficamente, Bélgica está formada por un 59% de neerlandófonos, un 40% de francófonos y un 1% de germanófonos.

bros. Su organización se basa en un principio dualista ya que los miembros de esta Cámara pertenecen a los grupos lingüísticos francés o neerlandés. El modo de escrutinio proporcional del sistema electoral belga supone de facto que los flamencos gocen de la mayoría no sólo en la Cámara de Representantes sino también en el Senado.

El criterio lingüístico es un factor decisivo en la aprobación de las llamadas "leyes especiales". Son leyes relativas a la composición, funcionamiento y competencias de los órganos de las Comunidades y de las Regiones, normas relativas al Tribunal de Arbitraje y, en lo que a este estudio más atañe, leyes relativas al uso de las lenguas en los Municipios con estatuto lingüístico especial.

Según la propia Constitución son normas que afectan directamente a las Comunidades y a la estructura básica del Estado. Por ello, se exige para su aprobación el voto favorable de la mayoría en cada grupo lingüístico del Parlamento siempre que se den al mismo tiempo dos requisitos adicionales:

1. Que estén presentes más de la mitad de los miembros.
2. Que el conjunto de votos afirmativos alcance los 2/3 de la Cámara.

Existen otras formas de evitar situaciones de hegemonía del grupo lingüístico flamenco como el procedimiento denominado "timbre de alarma" que supone la suspensión del examen de un proyecto de ley que pudiera afectar gravemente a las relaciones entre Comunidades. Para ello se requiere el voto de las tres cuartas partes de un grupo lingüístico. El artículo 54 de la Constitución regula este procedimiento que debe iniciarse antes de la votación final del proyecto o proposición de ley en sesión pública. Cuando esto sucede, el procedimiento parlamentario es suspendido y el Consejo de Ministros decide. Como apunta UYTTENDAELE, M.[32] *"no se trata de un derecho de veto ya que tras la intervención del Consejo de Ministros, el procedimiento parlamentario retoma su curso normal introduciendo, en todo caso, los cambios oportunos"*. La suspensión del procedimiento parlamentario tiene como efecto permitir el arbitraje del Consejo de Ministros cuya composición es paritaria según veremos a continuación. En este mismo sentido se pronuncia también ALEN ANDRÉ[33] para quien el procedimiento del "timbre de alarma" es *"una acción preventiva en la que el Consejo de Ministros hará todo lo posible para alcanzar un consenso sobre el problema planteado a fin de evitar una crisis gubernamental"*. Teniendo presente que no cabe acudir al "timbre de alarma" para las leyes que requieran una mayoría especial ni para las presupuestarias, y que sólo puede utilizarse una vez por grupo lingüístico para un mismo proyecto o proposición, no es un instrumento que pueda paralizar la práctica parlamentaria, sino más bien una garantía para los francófonos.

En la composición del **Senado** también se observa la incidencia del criterio lingüístico ya que esta Cámara se compone de 71 miembros elegidos de la siguiente forma:

- 40 senadores elegidos directamente por flamencos y francófonos en una proporción desigual. El colegio electoral flamenco elige a 25 y el colegio francés a 15 sobre la base de índices demográficos. Sin embargo, en esta elección de senadores directa no se tiene en cuenta a la población belga que es germanófona.
- 21 senadores elegidos por las Asambleas de las Comunidades. Las Asambleas francesa y flamenca eligen a 10 cada una de ellas y la Comunidad germanófona al senador restante.

---

32. Uyytendaele, M. *Las paradojas de la protección de las minorías en el proceso de federalización de Bélgica*., op. cit., M. Revista de Estudios Políticos, núm. 99, 1998, págs 332 y 333.
33. Alen, André, La Bélgica federal después de la reforma del Estado de 1993, op. cit., pág.462.

- 10 senadores elegidos por cooptación por los grupos lingüísticos en una proporción de 6 para los flamencos y 4 para los francófonos.

De esta composición se deduce que el Senado, que debe garantizar la participación de todos los entes federados, ignora a la Región valona y a la Región de Bruselas-capital. Además, la Comunidad germanófona tan sólo tiene una representación simbólica y por ello, la segunda Cámara, destinada a representar a las minorías y a los territorios no cumple dicha función más que de forma parcial.

El **Gobierno federal** lo conforman el Primer Ministro, el Secretario de Estado y un máximo de 14 Ministros. El artículo 99 exige que el número de Ministros francófonos y neerlandófonos sea el mismo. El hecho de que estadísticamente el Primer Ministro haya sido en más ocasiones flamenco desequilibra en la práctica la supuesta paridad.

En definitiva se puede constatar que en la composición del Gobierno y del Senado, la presencia de la Comunidad germanófona es meramente testimonial. Si bien es cierto que esta Comunidad goza de una amplia autonomía no lo es menos que, como entidad federada que es, debiera tener más presencia en estos niveles. Además, la presencia de los francófonos en la organización central no se adapta a las peculiaridades del Estado federal. La representación que se otorga a los francófonos de Bruselas y de Valonia concede la mayoría a los flamencos en prácticamente todas las instituciones y órganos. Incluso hay diferencias entre la propia representación francófona ya que los valones están numéricamente mejor representados que los francófonos de Bruselas-capital, que constituyen la minoría menos protegida de Bélgica.

2. Otros órganos

El **Comité de concertación** es un órgano político de prevención de conflictos donde la mitad de sus componentes representan al Gobierno federal y la otra mitad pertenece a los gobiernos de la Región de Bruselas-capital, de la Región de Valonia y de la Comunidad flamenca. En las reuniones de este Comité también participa el Presidente de la Comunidad germanófona aunque legalmente no está prevista su participación. El principio de paridad en este supuesto no responde a las necesidades reales del Estado belga.

Para velar por la aplicación de la legislación lingüística se ha instituido la **Comisión permanente de control lingüístico**, formada por once miembros, de los que cinco son neerlandófonos, cinco francófonos y uno germanófono. Este último sólo es convocado para los asuntos que afectan a su Comunidad.

El **Tribunal de Arbitraje** lo componen 12 miembros: seis jueces son elegidos por mitades entre antiguos parlamentarios y los otros seis entre profesionales de reconocido prestigio. La lengua de su titulación o el grupo parlamentario al que pertenecían determina su adscripción a un grupo lingüístico o a otro. Tan solo se prevé que uno de sus miembros tenga un conocimiento adecuado del alemán.

3. Ámbito de la Unión Europea

El legislador federal belga ha garantizado a cada grupo lingüístico una representación ponderada en el **Parlamento europeo**. En puridad jurídica no existe una representación orgánica de los entes federados. Realmente, el legislador belga[34] con el objetivo de salvaguardar los derechos de las minorías, ha garantizado que al grupo neerlandés le correspondan 14 escaños, 10 al francés y uno para los germanófonos (esta división se

34. El artículo 216 de la Ley de 16 de julio de 1993 contiene el reparto de escaños en las elecciones europeas en Bélgica.

ha visto afectada por el Tratado de Niza que, a partir del año 2009 ha establecido para Bélgica un total de 24 representantes en lugar de los 25 actuales). Esta representación responde a un compromiso político del Estado federal con las entidades federadas puesto que se atribuye un representante para el grupo germanófono al que no tendría opción si tomásemos en consideración criterios puramente demográficos.

Las Regiones y Comunidades belgas disponen[35] cada una de ellas de un representante ante el **Comité de Representantes Permanentes** (COREPER) que reciben el nombre de "agregados" (attachés) ya que pueden acompañar al representante permanente de Bélgica si éste decide invitarlos a los diferentes grupos de trabajo que funcionan dentro del mismo.

El **Consejo de la Unión Europea**, en virtud del artículo 146 del Tratado de Maastricht, está compuesto por un representante de cada Estado miembro. Sin embargo, cada Estado puede habilitar a un miembro de un Gobierno federado para ocupar el escaño de acuerdo con el principio de sustitución de autoridades. Así el artículo 2 de la Ley especial de 5 de mayo de 1993 autoriza a los Gobiernos de las Regiones y de las Comunidades a comprometer al Estado dentro del Consejo de la U.E. en aquellas materias sobre las cuales las entidades federadas sean competentes. En los casos en los que un escaño del Estado belga esté ocupado por un Ministro de una Comunidad o Región se ha establecido un sistema de rotación con el fin de conceder a cada ente federado la posibilidad de promover sus iniciativas.

Bélgica dispone de 12 representantes en el **Comité de las Regiones.** Utilizando una variable lingüística se han distribuido en una proporción de 7 a 5 entre flamencos y francófonos respectivamente. Con el fin de no marginar al grupo germanófono, se ha acordado que el Presidente de esta Comunidad ocupe el escaño de un delegado flamenco en los dos primeros años de mandato y el de un delegado francófono para los dos años restantes.

Como acabamos de ver, el criterio lingüístico se tiene en cuenta a la hora de establecer la representación de los entes federados en las instituciones centrales del Estado, pero ¿las Regiones y Comunidades también tienen en cuenta a los distintos grupos que cohabitan en ellas a la hora de dotarles de una representación en sus órganos legislativos y ejecutivos? Tan sólo en la Región de Bruselas-capital el dualismo lingüístico tiene reflejo institucional. En el resto de entidades federadas no hay reglas ni normas que garanticen la presencia de las minorías lingüísticas en los órganos legislativos o ejecutivos. En Bruselas, se ha instituido un sistema que garantiza la representación a la minoría flamenca bruselense y que podemos calificar de paralelo al sistema estatal.

En definitiva, se trata de un contrapunto a la representación francófona en la organización central. Así, el ejecutivo está formado por cinco miembros: el Presidente, dos consejeros francófonos y otros dos neerlandófonos. El paralelismo entre la composición del ejecutivo de Bruselas y el Consejo de Ministros es evidente donde, de los 14 Ministros, seis son francófonos y seis neerlandófonos. Otro tanto sucede en el poder legislativo de la Región donde, el deber de acudir a las elecciones en listas monolingües bien francófonas bien neerlandófonas, garantiza siempre una representación propia a los flamencos en la Asamblea. En Bruselas-capital, la lógica dualista responde perfectamente a la realidad ya que tan solo existen dos grupos lingüísticos, a diferencia del Estado donde el dualismo ha significado la discriminación de los germanófonos. Lo que ya es más controvertido en la Región bruselense es la representación que se ha concedido a los flamencos siendo éstos el 15% de la población total.

35. Decisión del Consejo de Ministros de Bélgica de 10 de septiembre de 1993.

VI. OTRAS CONSECUENCIAS DEL RÉGIMEN LINGÜÍSTICO BELGA

1. Aparición de minorías lingüísticas

El ejercicio de las competencias por parte de cada Comunidad sobre un ámbito territorial concreto y la concesión de determinadas competencias en exclusiva en favor de éstas ha sido posible gracias a la concentración de los distintos grupos lingüísticos y culturales belgas en zonas bien definidas geográficamente. Sin embargo, es prácticamente imposible fijar de manera perfecta una frontera lingüística que separe a los diferentes grupos. Por ello, se observan diferentes minorías desde el punto de vista lingüístico[36]:

1. Los francófonos y los germanófonos son minoría si tomamos como referencia el funcionamiento del poder central.
2. Los francófonos que habitan en los Municipios donde la lengua de la región es el neerlandés.
3. Los flamencos en la Región de Bruselas-capital.

En este contexto, el destino de todas estas minorías es un aspecto sensible que suscita habitualmente muchas tensiones. En Bruselas-capital el bilingüismo y las reglas de distribución del poder regional protegen a la minoría flamenca. Es más, el movimiento nacionalista flamenco considera a Bruselas como parte del "espacio flamenco" y desea transformar su status de Región por el de territorio coadministrado por sí mismos y por los valones. Por su parte, la Comunidad francófona pide que sus minorías en Flandes (en la periferia de Bruselas y en el Municipio de Fourons) tengan la misma representación que los flamencos de Bruselas. En el extrarradio de Bruselas 120.000 francófonos desean que los Municipios donde habitan sean bilingües pero, en contra, los flamencos quieren integrarlos en su cultura en nombre de la homogeneidad lingüística. Por lo que respecta a Fourons se trata de un enclave francófono situado en Flandes y donde aproximadamente 4.000 francófonos ponen en duda su pertenencia a esa Región.

En este panorama, las tensiones entre la Comunidad flamenca y la francófona son continuas y habituales. No entra en ellas la Comunidad germanófona (compuesta por 67.000 belgas de lengua alemana) puesto que goza de una autonomía que le satisface plenamente. Por tanto, las tensiones se reducen a las existentes entre flamencos y francófonos. Cada uno de estos grupos tiene concepciones distintas del Estado y del federalismo belga[37].

Los flamencos (tanto los habitantes de Flandes como los ciudadanos de Bruselas) se muestran unidos en sus reivindicaciones. Consideran que el proceso descentralizador no está agotado y reclaman al unísono una nueva reforma federal que conlleve la transferencia de la Seguridad Social a las entidades federadas, mayor autonomía y más responsabilidad fiscal. Las reformas acaecidas en el Estado nunca han sido definitivas para los flamencos que *"se distancian cada vez más del Estado belga"*, en palabras de Y. LEJEUNE[38].

Por su parte, los francófonos valones y bruselenses se muestran unidos tan solo en su oposición a las pretensiones flamencas y en el uso común del francés como lengua propia. Sin embargo, a diferencia de la unidad de acción de todos los neerlandófo-

36. Se sigue en este punto a Uyttendaele, Marc, *Las paradojas de la protección de las minorías en el proceso de federalización de Bélgica*, op. cit., pág. 316.

37. Sobre el sentimiento de identidad en Bélgica se puede acudir a Dumont, Hugues, *Le pluralisme "a la belge", un modéle á revoir*, Révue belge de Droit Constitutionnel, núm. 1, 1999, págs. 23-31.

38. Lejeune, Yves, *La participation des Régions en Belgique*, Moniteur belge, 1994. Texto traducido por Jiménez Asensio, Rafael, en Revista Vasca de Administración Pública, núm 40, vol II, 1994, pág 53.

nos, la disparidad de criterios es la nota dominante en la Comunidad francesa. Como indican PAS, W. y VAN NIEUWENHOVE, J.[39] *"La población de habla francesa de Bruselas, capital de Europa y situada en un territorio bilingüe, no comparte los mismos intereses que la población de habla francesa del territorio valón"*. Así, los valones recelan tanto de los francófonos bruselenses (a los que culpan del abandono económico de Valonia) como de los flamencos (acusados de utilizar el Estado en beneficio propio).

2. Labor jurisprudencial sobre la cuestión de las lenguas

Todas estas circunstancias han tenido reflejo en el ámbito judicial. Teniendo en cuenta los límites de esta exposición, se realizará una exposición de cómo el Tribunal de Arbitraje se pronuncia a propósito de este tema. El objetivo no será analizar totalmente las decisiones sino mostrar el espíritu en el que han sido adoptadas. El régimen lingüístico belga se basa en la división del territorio en cuatro regiones lingüísticas, cuya existencia se encuentra en el artículo 4 de la Constitución belga. El Tribunal de Arbitraje ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la interpretación de este precepto.

Prueba de ello son las Sentencias nº 9 y nº10 de 30 de enero de 1986 en las que, afirmando la exclusividad de las competencias de cada Comunidad sobre su territorio y la existencia de criterios uniformes de reparto competencial, el Tribunal de Arbitraje ha asegurado los medios de coexistencia entre los diferentes entes federados del Estado.

La existencia de un texto constitucional que atribuye competencias exclusivas a las Comunidades en el empleo de las lenguas y que lo hace de forma ambigua para lograr la paz social legitima el papel del Tribunal de Arbitraje. Está llamado a resolver los conflictos lingüísticos aplicando para ello las normas constitucionales que han sido aceptadas por los diferentes grupos culturales. Así, ha implantado el principio de territorialidad de las Comunidades que era defendido por los flamencos pero también ha defendido una concepción moderada del monolingüismo según las tesis francófonas. De la misma forma, ha logrado equilibrar el derecho colectivo a proteger una lengua (esgrimido por los neerlandófonos) y el derecho individual a expresarse en la lengua de su elección (más propio de los francófonos). La búsqueda del equilibrio es una constante en la labor jurisprudencial del Tribunal de Arbitraje que también se manifiesta en la interpretación conjunta que ha dado a los artículos 129 y 30 de la Constitución.

Igualmente, en la Sentencia nº 17 de 26 de marzo de 1986, la Corte se pronunció sobre un decreto del ejecutivo de la Comunidad francesa. El 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 como en la región de lengua neerlandesa y, en particular, en los Municipios de la periferia de Bruselas o de la frontera lingüística. El Tribunal anuló el decreto ya que no correspondía regular al ejecutivo de la Comunidad francesa situaciones fuera de su ámbito territorial de competencia.

Por otra parte, la Comunidad francesa ha perseverado en su esfuerzo por extender la validez de sus decretos más allá de su propia región lingüística, pero elaborando disposiciones que respetaban formalmente los principios formulados por la Corte de Arbitraje. Por ejemplo, en 1994, con el fin de promover la cultura francesa en los Municipios con estatuto especial, esta Comunidad había previsto en su Presupuesto la concesión de subvenciones en favor de instituciones situadas en dichos Municipios. Sin embargo la Corte en la Sentencia nº 54, de 3 de octubre de 1996, anuló parcialmente el

39. Pas, Wouter y Van Nieuwenhove, Jeroen, *"La estructura asimétrica del federalismo belga"*, traducción de Pola, Marta en Informe Pi-Sunyer, 1994, pág. 955.

decreto ya que la Comunidad francesa extendía la competencia fuera de su propia región lingüística.

Si a la labor del Tribunal sumamos además su composición paritaria (seis jueces francófonos y seis neerlandófonos) favoreciendo así la consecución de compromisos y asegurando la unidad de su jurisprudencia, el resultado es un órgano imparcial que permite controlar la conformidad de las legislaciones lingüísticas comunitarias con los principios constitucionales.

En definitiva, es necesario afirmar que, a pesar de este complicado panorama, los belgas no dudan acerca de la supervivencia del Estado y ello por varias causas. De una parte, la labor pacificadora del Tribunal de Arbitraje, de otra, la prohibición del referéndum constituyente por la Constitución, y, finalmente, la participación de Bélgica en el proceso de construcción de la Unión Europea, garantizan la existencia del Estado.