

La reciente evolución del federalismo europeo: los casos alemán, austriaco y belga

Adalberto Bencomo Weber
Alumno de tercer ciclo

Introducción

Los Estados formalmente federales (los que se califican como tales en sus respectivas Constituciones) que en la actualidad forman parte de la Unión Europea se reducen a tres: Alemania, integrada por dieciséis Estados miembros o *Länder*; Austria, compuesta por nueve *Länder*; y Bélgica, compuesta por tres Comunidades y por tres Regiones¹; todos ellos han experimentado en los últimos años (especialmente a partir del inicio de la década de los noventa) una serie de transformaciones en su estructura orientadas siempre en el sentido de fortalecer la posición de las entidades federadas en el entramado organizativo del Estado. Este

¹ La República austriaca y la República federal alemana se configuran como Estados federales desde el momento mismo de aprobación de las Constituciones actualmente en vigor (Ley Constitucional-Federal de 1920 en el caso de Austria, y Ley Fundamental de 1949 en el caso de Alemania). En el caso de Bélgica, sólo recientemente (tras la reforma de 1993) la Constitución proclama el carácter federal del Estado.

proceso de federalización contrasta con la situación observada durante las décadas anteriores, en las que la ordenación constitucional de la organización territorial de estos Estados apenas sufrió modificaciones (aunque es necesario precisar que la práctica en el ejercicio del poder había ido dando lugar a una continua centralización del mismo en la Federación a costa de las entidades federadas: éste es el caso, fundamentalmente, de Alemania y Austria; el caso belga difiere de los anteriores, puesto que a partir de 1970 se han ido produciendo una serie de reformas constitucionales que han terminado convirtiendo al país en un Estado federal). Las mencionadas transformaciones están directamente conectadas con el protagonismo que la Unión Europea ha ido adquiriendo en el ámbito legislativo y con la consiguiente incidencia de la normativa comunitaria en los ordenamientos estatales. Esta normativa tiene una incidencia particularmente perturbadora en aquellos Estados con una organización de carácter federal, ya que el equilibrio entre Federación y entes federados constitucionalmente diseñado se ve alterado por la actuación de la Unión en ámbitos materiales que en principio estarían reservados a uno u otro sujeto (Federación por una parte, o *Land*, Comunidad o Región por otra). En concreto, la progresiva actuación de la unión en los ámbitos que según el reparto interno de competencias corresponde regular a las entidades federadas ha provocado una apreciable disminución de sus potestades legislativas, lo que ha originado la inmediata reivindicación por parte de estas entidades del derecho a participar en la toma de las decisiones de la Unión Europea que incidan directamente en su ámbito competencial. Estas exigencias han sido atendidas en los tres Estados examinados, de suerte que en todos ellos se han creado procedimientos internos de participación en la determinación de la posición de la Federación en las negociaciones ante los órganos comunitarios; en muchos casos, esta participación no sólo ha quedado ceñida a la fijación de la posición nacional en materias que internamente releven de la competencia de las entidades federadas, sino que incluso se ha permitido que éstas expresen su opinión en todo tipo de asuntos.

El creciente protagonismo de la Unión Europea en el ámbito legislativo es uno de los factores que más han influido en la reciente evolución del federalismo en los Estados miembros analizados. Este hecho ha sido, además, aprovechado por las entidades federadas (verdadero motor de las transformaciones acaecidas durante estos años) para esgrimir, con ocasión de las reformas constitucionales en que debía plasmarse su derecho de participación en los asuntos europeos, otra serie de reivindicaciones que perseguían objetivos más amplios. Estos objetivos consistían, en la mayoría de los casos, en una modificación más profunda de la estructura federal del Estado basada en un nuevo reparto de competencias entre ambos niveles de poder (federal y federado), con lo que se pretendía establecer un nuevo equilibrio entre éstos que corrigiese las tendencias centralizadoras existentes. Pero si bien es cierto que la acción de la Unión Europea constituye un elemento fundamental en la intensificación de las reivindicaciones de las entidades federadas, existen también otros factores importantes a tener en cuenta. Así, en

Alemania ha tenido una importancia capital el proceso de reunificación, ya que los *Länder* han aprovechado esta coyuntura para imponer determinadas pretensiones que venían manteniendo desde hacía tiempo. Por su parte, en Bélgica el origen de las sucesivas reformas constitucionales que han tenido lugar desde 1970 se encuentra en las tensiones existentes entre las dos principales comunidades que integran el país: la flamenca y la valona.

Además de la introducción del procedimiento de participación en los asuntos europeos y del reforzamiento de la posición de los entes federados en el plano interno, puede destacarse un tercer elemento común en la evolución de los tres Estados examinados: la transformación del papel desempeñado por la cámara parlamentaria federal de representación territorial. Estos tres Estados tienen desde su creación un parlamento bicameral; en el caso de Alemania y Austria, y siguiendo la configuración clásica de los parlamentos en los Estados federales, éstos están compuestos por una cámara que representa al pueblo en su conjunto (*Bundestag* en Alemania, *Nationalrat* en Austria) y por una cámara en la que están representados los *Länder* (*Bundesrat*). En el caso de Bélgica ambas cámaras (Cámara de representantes y Senado) tenían similar composición y competencias hasta 1993, pero a partir de la reforma constitucional de ese año se intenta reordenar el bicameralismo para aproximarlos al modelo tradicional de los Estados federales, de tal manera que la Cámara representa ahora al pueblo en su conjunto y se intenta convertir al Senado en cámara de representación territorial. Sin embargo, las modificaciones que a este respecto se han introducido en los distintos ordenamientos se orientan en direcciones completamente opuestas: así, mientras que en Alemania y en Austria se ha potenciado el papel del *Bundesrat* para de esta manera incrementar las posibilidades de intervención de los *Länder* en la toma de decisiones a nivel federal, en Bélgica, a pesar del intento de territorialización del Senado, éste sufre una considerable merma de sus competencias que lo relegan a un segundo plano y que reducen sensiblemente su funcionalidad como órgano de institucionalización de la participación de las Comunidades y Regiones en la legislación federal.

1. Evolución del federalismo alemán

Tras la reunificación de Alemania el 3 de octubre de 1990 se abre en este país un periodo de ajuste constitucional de cuatro años, que se traduce en una serie de reformas de la Ley Fundamental de Bonn (*Grundgesetz*, GG) de importancia desigual², y que contrasta con la estabilidad del periodo precedente, pues la última

² Se trata, aparte de la reforma operada por el propio Tratado de Unificación de 31 de agosto de 1990, de las reformas de 14 de julio de 1992, de 21 de diciembre de 1992, de 28

reforma databa de 1983. Estas modificaciones, que persiguen un nuevo equilibrio entre los *Länder* y la Federación, tratan de dar respuesta a las pretensiones de descentralización defendidas por aquéllos, cuyo origen se encuentra en la disminución de sus competencias legislativas (progresivamente absorbidas por la Federación): en efecto, desde la constitución de la República Federal de Alemania en 1949 se viene apreciando una tendencia general al reforzamiento del poder central a costa del de los *Länder*; debido básicamente a la creciente intervención del legislador federal en las materias de competencia concurrente (lo que ha llevado a algunos autores a hablar de «Estado federal unitario», *unitarische Bundesstaat*). Sin embargo, el hecho que ha desencadenado las reivindicaciones de los *Länder* es, fundamentalmente, el proceso de integración europea. Durante las últimas décadas se ha producido una importante transferencia de competencias de los *Länder* a la Comunidad Europea que ha provocado un sensible menoscabo de su potestad legislativa, de manera que éstos han reaccionado ante la ampliación de las competencias comunitarias en aquellos ámbitos que en el plano interno les estaban reservados, exigiendo participar en los procesos decisorios de la propia Comunidad. Este impulso federalista propiciado por los *Länder* se ha plasmado principalmente en las modificaciones operadas en la Ley Fundamental de Bonn por la ley de reforma constitucional de 21 de diciembre de 1992, que amplía sus competencias en el plano externo (en relación, básicamente, con su participación en los asuntos europeos), y por la ley de reforma de 27 de octubre de 1994, que supone un reforzamiento de su posición en el ámbito interno.

Las reivindicaciones de participación de los *Länder* en el proceso de formación del derecho comunitario surgen desde el mismo momento de la ratificación del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. En un principio (de 1957 a 1979) sus posibilidades de participación quedaron limitadas a la obligación del gobierno federal de informar al *Bundesrat* sobre todo procedimiento en el marco de la integración europea que afectara a sus intereses. Esta situación sufrió un importante cambio cuando en 1979 la Federación se obligó unilateralmente a dar la posibilidad a los *Länder* de expresar sus posiciones en caso de competencia de éstos, y a no separarse de la posición unitaria que éstos

de junio de 1993, de 20 de diciembre de 1993, de 30 de agosto de 1994, y de 27 de octubre de 1994. Con esta última reforma se inicia un nuevo periodo de estabilidad, recientemente interrumpido por la revisión constitucional de principios de 1998 (la última efectuada hasta la fecha), relativa a la limitación de ciertos derechos fundamentales. Sin embargo, sólo la reforma que resulta del Tratado de Unificación, la de 21 de diciembre de 1992 (que se produce como consecuencia de la firma del Tratado de Maastricht) y la de 27 de octubre de 1994 (que supone la realización de los compromisos adquiridos en el Tratado de Unificación) son relevantes desde la perspectiva de la evolución del federalismo alemán.

hubiesen podido alcanzar (excepto por razones de política exterior y de la integración) en el caso de que las materias les correspondiesen de forma exclusiva. La experiencia derivada de esta nueva situación no resultó sin embargo del todo satisfactoria para los *Länder*, especialmente en lo atinente a la fase de formación de las posiciones comunes (que se había desarrollado a través de órganos de cooperación horizontal intergubernamentales), en la que surgieron importantes problemas de coordinación, de tal manera que las posiciones comunes, que debían alcanzarse por consenso, fueron casi inexistentes (lográndose tan sólo una única posición unitaria en siete años). A partir de la década de los ochenta los ámbitos que se habían convertido en el reducto de la autonomía de los *Länder*, y gracias a los cuales podía manifestarse su identidad, se vieron cada vez más afectados por las intervenciones comunitarias³, lo que motivó que, con ocasión de la firma del Acta Única europea en 1986 (y posteriormente del Tratado de la Unión Europea —Tratado de Maastricht— en febrero de 1992), los *Länder*, cualquiera que fuese su tendencia política, reclamasen garantías de protección de su ámbito competencial, así como la ampliación del mismo. Estas nuevas reivindicaciones se hicieron valer en el momento de la aprobación de la ley de ratificación del Acta Única, que requería la necesaria conformidad del *Bundesrat*: condicionando su voto favorable a la mejora del procedimiento de participación en los asuntos europeos, los *Länder* consiguieron por un lado la plasmación de dicho procedimiento en un texto jurídicamente vinculante, y por otro una transformación completa del mecanismo de determinación de su posición común, que pasaba ahora a tener lugar en el seno del *Bundesrat* (que se convertía así en el órgano aglutinador de todos los procedimientos referidos a la participación de los *Länder* en la Comunidad Europea). Este nuevo modelo de participación, adoptado en buena parte a causa del fracaso del sistema previo desarrollado entre 1979 y 1986, agilizaba las actuaciones de los *Länder* en la materia, adoptándose ahora las posiciones comunes por mayoría (y no por consenso, como había sucedido hasta entonces), e intensificándose la vinculación del gobierno federal a dichas posiciones. Finalmente, tras la firma del Tratado de la Unión Europea se llevó a cabo la reforma de 21 de diciembre de 1992, que consagró constitucionalmente el derecho de participación de los *Länder* en la formación de

³ Es el caso, por ejemplo, de la enseñanza, debido a la interpretación extensiva de la formación profesional hecha por el Tribunal de Justicia y por la Comisión; el medio ambiente, materia en la cual el Acta Única europea amplió las competencias de la Comunidad; y sobre todo la radio y la televisión, pilares de la competencia de los *Länder* en materia cultural, que se vieron afectadas por la Directiva CEE 89/552 del Consejo, de 3 de octubre, en materia de televisión (cf. MARCOU, Gérard: «L'évolution récente du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne et de l'unification», en *Revue du Droit Public*, T. CV (n° 4), 1995, pp. 888 y ss.).

la voluntad comunitaria, confirmando las líneas fundamentales del procedimiento ya existente y otorgándoles nuevas posibilidades de actuación⁴.

Al margen de los logros conseguidos por los *Länder* en orden a su participación en los asuntos europeos, la influencia determinante que éstos tuvieron sobre la reunificación alemana les proporcionó la posibilidad de exigir un reforzamiento de su posición en el seno de la federación. En efecto, las condiciones de la adhesión de la República Democrática Alemana se negociaron antes con los *Länder* occidentales que con el gobierno de la propia RDA. El 5 de julio de 1990 los Ministros-Presidentes de los *Länder* de la antigua República Federal concluyeron el llamado «Documento sobre puntos angulares», cuyo contenido querían ver reflejado en el futuro Tratado, y en el que queda plasmada su voluntad de que la unificación vaya acompañada de una mayor federalización del Estado. Las principales propuestas se centraban en la creación de nuevas fuentes impositivas para los *Länder* y en un replanteamiento global del marco financiero de éstos, y en el plano de las competencias legislativas en una nueva redacción del artículo 72 GG para restringir la posibilidad de uso de la legislación concurrente por parte de la Federación, una revisión completa de la distribución de competencias (con el fin de incrementar las competencias legislativas de los *Länder*) y una ampliación del consentimiento preceptivo del *Bundesrat* para todas las leyes federales que hubieran de ser ejecutadas por los *Länder* o que conllevasen para ellos nuevos gastos, o a través de las cuales se transfiriesen derechos soberanos de éstos a la Unión Europea; por último, se reclamaba también la ampliación de la competencia internacional de los *Länder*. El 31 de agosto de 1990 se firmó el Tratado de Unificación entre la RDA y la RFA, que modificaba en parte la Ley Fundamental de Bonn, y en el que se recogía la recomendación de que se realizasen en el futuro determinadas modificaciones constitucionales. El artículo 5 de este Tratado contenía los cuatro puntos que los gobiernos de los dos Estados recomendaban tomar en consideración a los órganos de la Alemania unificada a la hora de realizar tales reformas; el primero de estos puntos se refería a las relaciones entre los *Länder* y la Federación, y mencionaba expresamente el «Documento sobre puntos angulares». Este documento tuvo pues una importancia determinante en las negociaciones que se desarrollaron durante cuatro años entre la Federación y los *Länder*, y que culminaron en la reforma constitucional de 27 de octubre de 1994, que supone la realización de los compromisos adquiridos en el Tratado de Unificación y el consiguiente reequilibrio del sistema federal en favor de los *Länder*.

⁴ Sobre la evolución de las posibilidades de intervención de los *Länder* alemanes en el proceso de formación del derecho comunitario, cf. ROIG MOLÉS, Eduard: «La participación de los entes regionales: una perspectiva comparada», en *Informe Comunidades Autónomas 1994*. Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1995, pp. 577 y ss.

1.1 El incremento de las competencias de participación de los *Länder* en los asuntos europeos

La reforma de la Ley Fundamental de Bonn de 21 de diciembre de 1992 tiene como objetivo principal adaptar el régimen constitucional a las exigencias de la construcción europea; en particular, la reforma introduce algunas reglas para garantizar y reforzar la participación de los *Länder* en los asuntos europeos. Esta reforma ha sido desarrollada (en aplicación de lo previsto en el nuevo artículo 23.7 GG) por la «ley de cooperación entre la Federación y los *Länder* en asuntos de la Unión Europea» (en adelante «ley de cooperación»), de 12 de marzo de 1993⁵, ley que a su vez ha sido completada por el convenio de 12 de octubre de 1993 entre el gobierno federal y los gobiernos de los *Länder*.

Tras la reforma, el artículo 23 de la Ley Fundamental reconoce por primera vez a nivel constitucional el derecho de los *Länder* a participar en la formación de la voluntad de la Unión Europea. La reforma de 1992 y su desarrollo confirman la opción adoptada por la ley de ratificación del Acta Única: la participación de los *Länder* se concentra en un único órgano de discusión, de tipo parlamentario (el *Bundesrat*), que fijará la posición común en función del voto mayoritario de los integrantes de la cámara, y no ya por consenso. La asunción por el *Bundesrat* del papel principal en el proceso de participación ha necesitado de algunas reformas en su organización y funcionamiento, para adecuarse al ritmo especialmente rápido del proceso normativo comunitario. Estas adaptaciones se realizaron, por una parte, a través de la propia ley de reforma constitucional, que introdujo un nuevo párrafo en el artículo 52 GG (apartado 3a), por el cual se dispone que el *Bundesrat* podrá crear una «cámara de asuntos europeos» (*Europakammer*) con los mismos criterios de composición que el propio *Bundesrat* y cuyos acuerdos valdrán como decisiones de éste; y, por otra parte, se procedió a la modificación del reglamento del *Bundesrat* el 26 de noviembre de 1993.

El nuevo artículo 23 GG se inspira en el principio de la necesaria participación de los *Länder*, a través del *Bundesrat*, en todas aquellas decisiones federales que deban tomarse en el marco de la Unión Europea y que afecten no sólo a las competencias de éstos, en sentido estricto, sino, más ampliamente, a sus intereses. Para garantizar esta participación se establece la obligación de información del gobierno federal al *Bundesrat* sobre todos aquellos asuntos que resulten de interés para los *Länder*, con antelación suficiente para que aquél pueda pronunciarse (art. 23.2 GG). Los efectos que la posición común de los *Länder* tiene

⁵ La reforma constitucional va acompañada de otra ley, de igual fecha, sobre colaboración entre el gobierno federal y el *Bundestag* en asuntos de la Unión Europea.

sobre la fijación de la posición nacional depende del reparto competencial interno y del título afectado. Así, en las materias de competencia legislativa federal (exclusivas o no) prevalece la posición de la Federación, si bien el gobierno federal debe tomar en consideración la posición del *Bundesrat* siempre que resulten afectados los intereses de los *Länder*; la opinión del *Bundesrat* debe ser tenida en cuenta «de modo especial» en la formación de la voluntad de la Federación en el caso de que queden afectadas competencias legislativas de los *Länder* o bien se incida en su organización o en suprocedimiento administrativo (art. 23.5 GG). Por su parte, la «ley de cooperación» establece, en función del grado de competencia de los *Länder* en el asunto, diversos procedimientos para resolver la eventual contradicción de posiciones entre el gobierno federal y el *Bundesrat*; en los supuestos de materias de competencia legislativa exclusiva de los *Länder* prevalece, en caso de desacuerdo definitivo, la posición del *Bundesrat* sobre la del gobierno federal (que queda obligado a asumirla), siempre que aquél se ratifique en su posición con una mayoría de dos tercios de sus miembros.

El carácter de la negociación comunitaria impide que la posición determinada internamente sea vinculante de forma absoluta para la delegación nacional, que debe disponer de un razonable margen de negociación respecto de dicha posición inicial. Por ello, la participación de los *Länder* no se ha considerado satisfecha sin instrumentar mecanismos de intervención en la delegación nacional ante la Unión Europea. Así, la «ley de cooperación» concede el derecho a participar en las delegaciones alemanas a un representante de los *Länder* designado por el *Bundesrat* en todos los asuntos que para su aplicación en el orden interno requieran la intervención de éste, o cuando resulten afectadas competencias o intereses esenciales de aquéllos. En el caso de asuntos que afecten sustancialmente a las competencias exclusivas de los *Länder*, la defensa de los intereses alemanes es asumida por el representante de los *Länder* (art. 23.6 GG), que ostentará la dirección de las negociaciones y, consecuentemente, la determinación definitiva del sentido del voto (aunque siempre con la colaboración y aprobación del representante del gobierno federal)⁶.

⁶ A este respecto hay que señalar que tras la reforma introducida por el Tratado de la Unión Europea, el actual artículo 146 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea posibilita que los Estados miembros estén representados en el Consejo por un miembro de los ejecutivos de los entes infraestatales (en este caso, los *Länder*), siempre que este representante esté facultado para comprometer al gobierno del Estado miembro en cuestión; con anterioridad a esta reforma, el artículo 146 sólo permitía que acudiesen al Consejo los ministros de los gobiernos de los Estados miembros. Por su parte, el artículo 6.2.2 de la «ley de cooperación» establece que el *Bundesrat* sólo puede nombrar como representante a un miembro de un gobierno de un *Land* con el rango de ministro, respetando así las previsiones del artículo 146 TCE.

Además de la participación en los asuntos europeos, en la reforma constitucional de diciembre de 1992 fueron atendidas otras reivindicaciones planteadas por los *Länder*. En concreto, se estableció la necesidad de que la transferencia de derechos soberanos de la Federación o de los *Länder* a la Unión Europea cuente siempre con el consentimiento del *Bundesrat*, así como que sea precisa su participación para la aprobación de toda modificación de los Tratados fundacionales de ésta que impliquen o puedan implicar una modificación o una alteración de la propia Ley Fundamental (art. 23.1 GG). Los *Länder* lograron también una ampliación de sus competencias internacionales, de manera que el nuevo artículo 24.1a GG les permite participar en la creación de instituciones supranacionales de carácter transfronterizo, a las que pueden transferir derechos soberanos, siempre en el marco de sus competencias y con el consentimiento del gobierno federal.

1.2 El fortalecimiento de la posición de los Länder en el seno de la organización federal alemana

1.2.1 Reforzamiento de la competencia legislativa de los Länder

En el «Documento sobre puntos angulares» los Ministros-Presidentes de los *Länder* propusieron que se procediese a dar una nueva redacción al artículo 72 GG para limitar la utilización de la legislación concurrente por parte de la Federación, y que se llevase a cabo una profunda revisión del reparto de competencias legislativas entre la Federación y los *Länder*. Estos objetivos son parcialmente abordados por la reforma de 27 de octubre de 1994, que en líneas generales supuso el reforzamiento de las competencias legislativas de los *Länder* y que constituye la primera modificación de la Ley Fundamental que se orienta en este sentido desde 1949. La reforma mejora la protección del ámbito competencial legislativo de los *Länder* frente a las posibles injerencias de la Federación, y realiza algunos ajustes menores en las listas de competencias.

1.2.1.1 Protección del ámbito competencial de los Länder

Como ya se ha indicado, en el ámbito interno ha existido una significativa tendencia a la centralización legislativa, debido a la utilización desmesurada de las competencias concurrentes y de la legislación-marco por parte de la Federación. Para contrarrestar esta tendencia, la reforma de octubre de 1994 precisó tanto los criterios que posibilitan la utilización de aquéllas como el contenido de ésta.

Uno de los principales factores que en los últimos diez años ha contribuido a la disminución de las competencias de los *Länder* ha sido no tanto el amplio (y permanentemente ampliado) catálogo de competencias concurrentes de la Federación del artículo 74 GG, como el hecho de que los criterios del artículo 72 GG

para su utilización fuesen excesivamente indeterminados. En las materias concurrentes los *Länder* pueden legislar sólo en el caso y en la medida en que la Federación no haga uso de su competencia legislativa, y según la redacción original del artículo 72 GG la Federación podía hacer uso de ella siempre que existiese *necesidad* de una regulación federal uniforme. Por otra parte, el Tribunal Constitucional federal se ha negado siempre a examinar la existencia del requisito de la necesidad de legislación federal, argumentando que se trata de una cuestión de naturaleza política (es decir, de libre apreciación por el propio legislador federal) y que por lo tanto queda excluido cualquier tipo de control por parte del juez constitucional⁷. Por ello, la petición de los *Länder* con vistas a la reforma constitucional fue precisar la «cláusula de necesidad» y hacer posible el control jurisdiccional sobre la misma. El actual artículo 72.2 GG establece que la Federación tiene en el ámbito de la legislación concurrente el derecho a legislar sólo cuando sea *indispensable* una regulación legal federal para el «establecimiento de unas condiciones de vida equiparables en el territorio federal, o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en atención a los intereses generales». Asimismo, una disposición legal de la Federación en la que no concurra el carácter de indispensable puede ser sustituida por el derecho de los *Länder*; si bien la iniciativa para proceder a esta sustitución corresponde en todo caso a la Federación, pues esta posibilidad ha de establecerse por una ley federal (art. 72.3 GG). Se ha introducido además una nueva disposición entre las competencias del Tribunal Constitucional federal para posibilitar el control por parte de éste de las leyes que la Federación apruebe en uso de sus competencias concurrentes (art. 93.1.2a GG), de tal manera que en adelante el Tribunal decidirá si una ley federal cumple las condiciones del artículo 72.2 GG, debiendo pronunciarse sobre el carácter indispensable de la misma. Con estas reformas, los *Länder* pretenden que la anterior «cláusula de necesidad» se convierta en lo sucesivo, a través del concepto *indispensable*, en una auténtica regla de subsidiariedad.

La aprobación por parte de la Federación de las leyes-marco está sometida a las mismas condiciones que sus intervenciones legislativas en las materias concurrentes (art. 75.1 GG), por lo que les son plenamente aplicables las restricciones introducidas por la nueva redacción del artículo 72 GG. Por otra parte, para impedir que la Federación haga una utilización de las competencias marco para aprobar reglas de detalle se ha introducido en el artículo 75 GG un párrafo segundo según el cual las leyes-marco sólo en casos excepcionales pueden contener regulaciones detalladas o directamente aplicables, con lo que se limita aún más la

⁷ De hecho, desde la creación de la RFA ninguna ley federal ha sido juzgada inconstitucional por vulnerar el artículo 72 GG e invadir el ámbito competencial legislativo de los *Länder* (cf. G. MARCOU, *op. cit.*, p. 887).

considerable facilidad de prefiguración de las leyes de los *Länder* por medio del derecho federal marco que existía hasta ese momento.

1.2.1.2 Redistribución competencial entre la Federación y los *Länder*

Contrariamente a lo que reclamaban los *Länder* en el «Documento sobre puntos angulares», no se ha llevado a cabo una reflexión global sobre el reparto competencial, realizándose tan sólo pequeñas modificaciones en el catálogo de competencias de la Ley Fundamental. Aumentan las materias en las que los *Länder* tienen facultades legislativas exclusivas, puesto que al suprimirse la nacionalidad de los *Länder*⁸ de la lista de competencias concurrentes (antiguo art. 74.8 GG) y el régimen jurídico general de la industria cinematográfica de la lista de competencias marco (antiguo art. 75.2 GG), éstas pasan a ser de competencia exclusiva de los *Länder* por aplicación del artículo 70 GG (que establece la competencia legislativa residual de éstos en todas aquellas materias que no sean objeto de legislación federal exclusiva, de legislación marco o de legislación concurrente). Se amplía el ámbito en el que el legislador federal puede intervenir, mediante la incorporación de dos nuevas materias a la lista de competencias concurrentes: la inseminación artificial humana y la ingeniería genética (art. 74.1.26 GG) y la responsabilidad del Estado⁹ (art. 74.1.25 GG). La protección del patrimonio cultural alemán contra su evasión al extranjero ha pasado de ser competencia concurrente a enunciarse entre las competencias marco (art. 75.1.6 GG). Sin embargo, importantes reivindicaciones de los *Länder* como por ejemplo la competencia exclusiva para la organización de la enseñanza superior y la regulación de los medios de comunicación no han sido finalmente atendidas.

1.2.2 Desarrollo del «Estado federal ejecutivo»

A pesar de las últimas modificaciones introducidas en la Ley Fundamental, la Federación sigue ostentando una posición de primacía en el ámbito legislativo, puesto que a los *Länder* sólo les corresponde regular materias de importancia

⁸ Esta competencia carece en realidad de contenido, puesto que según el artículo 33.1 GG «todos los alemanes tienen los mismos derechos en cualquier *Land*»; sólo las Constituciones de Baviera y de Renania-Palatinado prevén una nacionalidad del *Land*, pero estas previsiones no han sido desarrolladas legalmente.

⁹ Sobre esta materia ya había intentado legislar la Federación en 1981, pero el Tribunal Constitucional anuló la ley argumentando que la Federación carecía de competencia legislativa en la materia.

menor¹⁰; por el contrario, éstos tienen un peso preponderante en la fase de ejecución de la ley (el artículo 83 GG establece que los *Länder* ejecutarán las leyes federales como materia propia siempre que la Ley Fundamental no determine otra cosa), lo que se trata de poner de relieve con la utilización del término «Estado federal ejecutivo» para describir las relaciones entre Federación y *Länder*. Curiosamente, en los últimos años, al tiempo que se produce en Alemania un fortalecimiento de la competencia legislativa de los *Länder*, se observa también una tendencia al fortalecimiento del federalismo de ejecución: en 1994, por ejemplo, se acordó la privatización de tres importantes sectores infraestructurales que hasta ese momento eran gestionados directamente por la administración federal (el tráfico aéreo, los ferrocarriles y correos, arts. 87 *d, e y f* GG), y con posterioridad se ha privatizado todo el sector de las telecomunicaciones, lo que ha originado un aumento relativo del peso de los *Länder* en el ámbito ejecutivo; de esta manera, la administración federal empieza a adoptar progresivamente un carácter tan sólo marginal. El aumento del protagonismo de los *Länder* en este ámbito puede apreciarse también en el incremento de las competencias ejecutivas de éstos que la federalización de las entidades de seguros ha supuesto: según el nuevo artículo 87.2 GG las entidades aseguradoras cuyo ámbito de actuación rebase los límites territoriales de un *Land* pero no abarque a más de tres son dirigidas como corporaciones de derecho público directamente dependientes de los *Länder*, y no ya de la Federación.

1.3 El reforzamiento de la posición del Bundesrat

Las reformas de los últimos años suponen la recomposición del equilibrio constitucionalmente diseñado entre los *Länder* y la Federación, que había sido alterado por el fortalecimiento de la posición de ésta frente a aquéllos y por el nuevo papel asignado a la Unión Europea. Esta recomposición se ha traducido fundamentalmente en términos de mayor participación de los *Länder* en la federación a través de su instancia común de representación, el *Bundesrat*, que sale así más reforzado como cámara de representación de los intereses territoriales¹¹.

¹⁰ Cf. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y MELLADO PRADO, Pilar: *Sistemas políticos actuales*. Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1995, pp. 127 y ss.

¹¹ En opinión de Hans-Peter SCHNEIDER, «no han sido los *Länder* sino el *Bundesrat* el auténtico ‘vencedor’ de las reformas constitucionales» («Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho comparado europeo durante 1994: Alemania»), en *Informe Comunidades Autónomas 1994*. Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1995, p. 666).

Éste ya no sólo participa en la legislación y administración federales, sino también directamente en los asuntos de la Unión Europea (art. 50 GG), en los que, como ya se ha indicado, goza de numerosas posibilidades de actuación. La «cámara de asuntos europeos» del *Bundesrat* se ha convertido, además, en uno de los más importantes foros de discusión de los intereses alemanes en el proceso de convergencia europea. Por otra parte, se han ampliado las funciones del *Bundesrat* en el procedimiento legislativo federal: se ha posibilitado, en primer lugar, la elevación del plazo del que goza para examinar los proyectos de ley gubernamentales de seis a nueve semanas si se invoca un motivo importante (arts. 76.2 y 76.3 GG); en segundo lugar, se ha ampliado el número de supuestos en los que es preceptiva su intervención (y su voto afirmativo) para la aprobación de una ley federal, aumentando así el número de leyes respecto de las cuales ostenta un derecho de veto absoluto (hasta el inicio del periodo de revisión constitucional objeto de estudio era indispensable la aprobación del *Bundesrat* para la promulgación de la mayor parte de las leyes federales que afectasen a los *Länder* de una manera especial o desarrollasen normas fundamentales —leyes de reforma constitucional, las relativas a las aportaciones financieras de los *Länder* y las que modificasen o afectasen a su organización o procedimiento administrativos—, y tras las últimas reformas constitucionales es precisa su intervención, además, en los casos de disposiciones legales sobre responsabilidad del Estado —art. 74.2 GG—, en materia de ferrocarriles —arts. 87e.5 y 143a.3 GG— y de correos y telecomunicaciones —arts. 87f.1 y 143b.2 GG—, y en la regulación de la subvención federal a los *Länder* para el transporte de viajeros de cercanías —art. 106a GG—)¹². Por último, se han incrementado también sus facultades de intervención en el ejercicio de la potestad reglamentaria del gobierno federal: el *Bundesrat* goza ahora, en virtud del artículo 80.3 GG, de iniciativa para proponer proyectos de «decretos sometidos a consentimiento» (reglamentos del gobierno federal que precisan del consentimiento del *Bundesrat* por regular las materias comprendidas en el artículo 80.2 GG).

La utilización por parte del *Bundesrat* de las nuevas posibilidades de actuación que estas reformas le han proporcionado ha hecho aumentar su protagonismo considerablemente, hasta el punto de que no se ha limitado a la discusión de cuestiones exclusivamente federales, sino que ha desempeñado el papel de principal interlocutor del gobierno en todo tipo de asuntos. Esto ha originado que, tras años de relativa tranquilidad en este ámbito, vuelva a resurgir la cuestión de la

¹² En la actualidad el *Bundesrat* dispone de veto absoluto en el procedimiento de aprobación de aproximadamente el 60% de las leyes federales, lo que aumenta considerablemente su peso político.

posición constitucional del *Bundesrat*, cuestión directamente relacionada con el hecho de que las mayorías existentes en el *Bundestag* y en el *Bundesrat* en los últimos años han tenido distinto signo político (así, mientras que la coalición gubernamental entre demócrata-cristianos y liberales ha gozado de mayoría en el *Bundestag*, el *Bundesrat* ha estado dominado por la oposición socialdemócrata). Las críticas se han centrado básicamente en la desnaturalización de la cámara (que no se limita a la discusión de las cuestiones federales), y en el desplazamiento de la oposición desde el *Bundestag* al *Bundesrat*, que ha pasado a convertirse en la principal arma de oposición al gobierno federal¹³.

2. Evolución del federalismo austriaco

El proceso de integración europea ha desencadenado recientemente en Austria un importante movimiento de reformas del federalismo. Los cambios experimentados en el país se han orientado, en gran medida, a solucionar algunas de las tradicionales carencias del federalismo austriaco: la debilidad de la posición de los *Länder* en el entramado organizativo del Estado, la escasa funcionalidad federal de su *Bundesrat*, la enorme complejidad y dispersión de su sistema de reparto de competencias, así como los problemas de su sistema de «administración federal mediata» (*mittelbare Bundesverwaltung*), que otorga a la Federación un considerable poder de control sobre las entidades territoriales.

Es conocida la debilidad de los *Länder* austriacos, pues a pesar de que la Ley Constitucional-Federal (*Bundes-Verfassungsgesetz*, B-VG) declare en su artículo 2.1 que «Austria es un Estado federal», su ordenación fundamental se aproxima mucho al modelo del Estado unitario descentralizado¹⁴. Por un lado, las previsiones constitucionales sobre la organización y poderes de los *Länder* son muy detalladas, de tal manera que éstos gozan de pocas posibilidades de establecer un en-

¹³ Estas críticas proceden tanto de la coalición gubernamental como del grupo parlamentario socialdemócrata en el *Bundestag*, que ve su papel de oposición usurpado por los gobiernos de los *Länder* (representados en el *Bundesrat*). Sobre el reciente protagonismo del *Bundesrat* alemán, cf. ROIG MOLÉS, Eduard: «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el derecho comparado europeo durante 1995: Alemania», en *Informe Comunidades Autónomas 1995*. Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1996, pp. 719-738; y SCHNEIDER, Hans-Peter: «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho comparado europeo durante 1996: Alemania», en *Informe Comunidades Autónomas 1996*. Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1997, pp. 687 y ss.

¹⁴ Cf. LIENBACHER, Georg: «The Evolution of Federalism, Regionalism and Decentralisation», en *Zeitschrift für öffentliches Recht/ Austrian Journal of Public and International Law*, vol. 51, 1996, pp. 113-147.

tramado institucional propio diferenciado, lo que ha conducido a que todos ellos tengan una organización uniforme o muy similar, y que en muchos aspectos las Constituciones de los *Länder* se limiten a reiterar las disposiciones de la Constitución federal¹⁵; por otra parte, las competencias legislativas que la Constitución federal les otorga son muy limitadas, a lo que se suma la existencia de un importante aparato administrativo federal en los territorios de los *Länder* (la ya mencionada administración federal mediata). Esta situación de fragilidad ha provocado que las relaciones entre los *Länder* y la Federación se hayan planteado tradicionalmente más en términos de reivindicación que en términos de colaboración entre ambos niveles de gobierno. Buena prueba de ello son los «catálogos de peticiones» que periódicamente aprueba la «Conferencia de presidentes de los *Länder*». Este órgano es el verdadero foro de discusión y coordinación de los *Länder* entre sí, y el principal interlocutor de éstos frente a la Federación; su importancia en la evolución del federalismo austriaco es notable, puesto que ha desempeñado el papel de motor de las reivindicaciones de los *Länder* (reemplazando así al *Bundesrat* como órgano de representación de los intereses territoriales), y sus resoluciones, sin ningún valor jurídico, han gozado siempre de un elevado peso político.

Durante los primeros años de la Segunda República (proclamada en 1945, año en que, tras la finalización de la Segunda Guerra mundial y la ocupación alemana, se declaró nuevamente en vigor la Constitución federal de 1920) se produce en Austria una fuerte centralización y el consiguiente debilitamiento del federalismo¹⁶. Las primeras reacciones importantes de los *Länder* frente a este proceso de centralización se producen en 1963, cuando éstos solicitan reformas del federalismo e intentan condicionar su aportación financiera para el saneamiento del presupuesto federal a un acuerdo político con la Federación sobre un «Programa de reivindicaciones». A pesar de estas reivindicaciones, las primeras medidas tendentes a la satisfacción de las mismas no se toman hasta bien entrada

¹⁵ Esta situación está cambiando en los últimos tiempos, por un lado porque la Ley Constitucional-Federal ha dejado mayor libertad a los *Länder* para establecer instituciones propias (defensor del pueblo, posibilidad de impugnar una ley a instancias de un tercio de los miembros del parlamento de un *Land*, elección directa de alcaldes...), y por otro porque los propios *Länder* han hecho mayor uso de sus potestades normativas en los ámbitos que no les están expresamente vetados por la Constitución federal, introduciendo muchos de ellos en sus respectivas Constituciones nuevas disposiciones relativas, principalmente, a los fines del Estado y a los derechos fundamentales, y estableciendo nuevos instrumentos de democracia directa (cf. G. LIENBACHER *op. cit.*, p. 127; y SCHÄFFER, Heinz: «II federalismo austriaco: stato e prospettive», en *Quaderni costituzionali*, a. XVI (nº 2), 1996, pp. 184 y 191 y ss.).

¹⁶ Este período se corresponde con el de la creación de la primera «gran coalición» entre el partido socialdemócrata y el popular, que duró de 1945 a 1966.

la década de los setenta, momento en el que comienzan a realizarse las pertinentes reformas constitucionales. Especialmente importante es la reforma de 1974, por la que se consolidó constitucionalmente el federalismo cooperativo (posibilidad de suscripción de convenios entre la Federación y los *Länder*, o de éstos entre sí, art. 15a B-VG), se introdujo el derecho de los *Länder* a ser consultados antes de la conclusión de tratados internacionales que afectasen a sus competencias y se desarrolló su potestad de autoorganización. Otras reformas destacables son la de 1984, con la que tiene lugar el reconocimiento del derecho de veto del *Bundesrat* en aquellas reformas constitucionales que pretendan alterar el reparto de competencias entre la Federación y los *Länder* en perjuicio de éstos, y la de 1988, en la que se reconoció el derecho de los *Länder* a concluir tratados internacionales sobre asuntos de su competencia con los Estados limítrofes con Austria, siempre con la necesaria aprobación del gobierno federal.

En los últimos años el federalismo austriaco ha experimentado un impulso decisivo con motivo de la adhesión de este país a la Unión Europea. El proceso de adhesión, que se inicia oficialmente el 17 de julio de 1989, fue plenamente apoyado por los *Länder* (que ya a partir de 1987 habían reclamado en diversas ocasiones al gobierno federal que solicitase el ingreso en la CEE), pero fue también aprovechado por éstos para imponer ciertas reformas políticas. Las reformas solicitadas se centraban, por una parte, en la exigencia de una participación adecuada de los *Länder* en el proceso de integración europea, tanto en la fase previa a la adhesión como una vez producida ésta, y, por otra, en una reforma del sistema de distribución de competencias, con la finalidad de fortalecer la posición de los *Länder* y de simplificar la estructura federal del Estado.

2.1 La participación de los Länder en los asuntos europeos

En Austria, el planteamiento y asunción constitucional de la participación de los *Länder* en los asuntos europeos ha sido paralelo al proceso de integración en la Unión Europea, de tal manera que esta participación se reguló en un primer momento (con ocasión del ingreso de Austria en 1992 en el Espacio Económico Europeo) a través de un complejo sistema normativo integrado por una reforma de la Ley Constitucional-Federal llevada a cabo por la ley constitucional 1992/276, de 5 de junio, y por dos convenios de los previstos en el artículo 15a B-VG, uno entre la Federación y los *Länder* y otro entre éstos, ambos de 12 de marzo de 1992¹⁷. Esta regulación inicial era de aplicación tanto en el seno del Espacio Eco-

¹⁷ «Convenio entre la Federación y los *Länder* sobre los derechos de participación de los *Länder* en asuntos relativos a la integración europea» y «Convenio entre los *Länder* sobre la adopción de una posición común en los asuntos relativos a la integración europea».

nómico Europeo como en las negociaciones para la posterior adhesión a la Unión Europea. El 12 de junio de 1994 se sometió a referéndum (de conformidad con el artículo 44.3 B-VG) la ley constitucional sobre la adhesión de Austria a la Unión Europea, que autorizaba a los órganos austriacos constitucionalmente competentes a consentir esta adhesión. El pueblo austriaco ratificó por amplia mayoría la ley constitucional anteriormente mencionada, y en uso de la habilitación contenida en la misma el *Nationalrat* y el *Bundesrat* aprobaron en noviembre de 1994 el «Tratado internacional sobre la adhesión de Austria a la Unión Europea», de manera que Austria se convirtió (a partir del 1 de enero de 1995) en miembro de pleno derecho de la Unión. El 21 de diciembre se publica la ley constitucional 1994/1013, de adaptación de la Constitución al ingreso de Austria en la Unión Europea, que resitúa en el articulado los preceptos referidos a la participación de los *Länder* en los asuntos de la Unión Europea que habían sido introducidos por la ley constitucional 1992/276, pero manteniendo la regulación de fondo prevista en la misma.

La creación del procedimiento de participación supone, en primer lugar, el reconocimiento de un novedoso derecho de los *Länder* a expresar su opinión en relación con los asuntos europeos, opinión que en todo caso debe ser tomada en consideración por la Federación, y que en determinadas circunstancias resulta vinculante para aquélla. La regulación de este proceso de participación se basa en la existencia previa de un nivel adecuado de información; así, el artículo 23d B-VG configura la información como una fase necesaria y permanente del proceso, de manera que la Federación debe informar sin demora a los *Länder* de todos los proyectos de la Unión Europea que afecten a sus competencias o intereses, y les dará la posibilidad de emitir su parecer sobre estas cuestiones (art. 23d.1 B-VG). La Constitución austriaca no establece nada sobre la estructura orgánica a través de la cual ha de producirse la participación de los *Länder*; remitiéndose en su artículo 23d.4 a lo que determinen éstos conjuntamente con la Federación, que finalmente han desarrollado los preceptos constitucionales mediante los dos convenios anteriormente citados. A diferencia de la solución alemana, en estos convenios no se ha optado por encauzar el procedimiento a través del órgano parlamentario de representación de los *Länder*; sino que se ha optado por hacerlo a través de un órgano de cooperación intergubernamental. Frente a la tradicional debilidad del *Bundesrat* en el entramado institucional austriaco, los *Länder* han preferido aprovechar su experiencia centrada en el protagonismo político de la Conferencia de presidentes. La solución austriaca se basa en la creación de un órgano cooperativo, la «Conferencia de los *Länder* para la integración», en cuyo seno deberá adoptarse la posición de los *Länder* respecto de los asuntos europeos. Este órgano está compuesto por los presidentes de los gobiernos y de las asambleas legislativas de los *Länder*, y es en realidad una versión ligeramente modificada de la Conferencia de presidentes. Contrariamente al caso alemán, en el que la decisión se toma por mayoría (de los miembros del *Bundesrat*), el sistema

austriaco ha optado por el consenso: así, para alcanzar una posición unitaria es preciso que al menos cinco de los nueve *Länder* voten a favor, y ninguno en contra¹⁸. Por lo que se refiere a los efectos de la posición unitaria, ésta resulta vinculante en el caso de que el proyecto afecte a materias en las que los *Länder* tengan competencia legislativa, de tal manera que el gobierno federal sólo podrá apartarse de la misma (en las negociaciones y votaciones en el seno de la Unión Europea) por razones de política exterior y europea (art. 23d.2 B-VG)¹⁹.

Al igual que en Alemania, en Austria se ha estimado necesario crear mecanismos de intervención de los *Länder* en la fase de negociación ante los órganos comunitarios. En este sentido, el artículo 23d.3 B-VG prevé la posibilidad de participación de un representante de los *Länder* en la toma de decisiones del Consejo, cuando éstas afecten a materias que releven de la competencia legislativa de los *Länder*, aunque el ejercicio de este cargo se realizará siempre con la participación del miembro competente del gobierno federal y de acuerdo con éste²⁰.

2.2 La revisión del reparto competencial: el intento de reforma del Estado federal

En conexión con la adhesión de Austria a la Unión Europea, los *Länder* plantearon también, junto al procedimiento de participación, reivindicaciones de carácter competencial con el fin de fortalecer su posición en el seno de la organización federal austriaca (esta reforma constituía el «precio político» que la Federación debía pagar por el apoyo de los *Länder* a la integración europea). Para atender estas reivindicaciones se constituyó una «comisión de expertos», que en 1991 presentó en su informe final una serie de propuestas para una reforma estructural

¹⁸ Con esta regulación se evita el riesgo de bloqueo que conlleva el principio de unanimidad, pero al mismo tiempo se concede un derecho de veto a cada *Land* (cf. SCHÄFFER, Heinz: «La participación de los *Länder* en el desarrollo del derecho comunitario», en *Autonomies*, nº 22, julio de 1997, p. 21).

¹⁹ Además de este procedimiento principal de participación de los *Länder*, éstos gozan de una segunda posibilidad de intervención en los asuntos europeos a través del *Bundesrat*, ya que éste puede emitir dictamen sobre cualquier proyecto que se pretenda adoptar en el marco de la Unión Europea, y su parecer vinculará a la Federación en el caso de que el proyecto deba ser necesariamente desarrollado por leyes constitucionales que restrinjan el poder legislativo o ejecutivo de los *Länder*, pudiendo el gobierno apartarse de este dictamen únicamente por razones de política exterior y europea (art. 23e.6 B-VG).

²⁰ La inclusión a nivel constitucional de esta previsión del artículo 23d.3 es la única innovación destacable que lleva a cabo la ley constitucional 1994/1013 con respecto a la regulación de la participación de los *Länder* en los asuntos europeos que introdujo la ley constitucional 1992/276.

de la distribución de competencias. Sobre la base de estas propuestas se iniciaron negociaciones entre la Federación y los *Länder* que culminaron el 8 de octubre de 1992 con la firma del «Acuerdo político sobre la nueva ordenación del Estado federal». Este acuerdo representa la fase final del proceso de reflexión institucional sobre el sistema federal que se inició en 1987 con la creación de un ministerio federal para el federalismo y la reforma administrativa, y que tuvo su continuación en la creación de la citada comisión de expertos. El acuerdo contenía como reformas más importantes la sustitución de la administración federal mediata por la ejecución de estas materias a título propio por los *Länder*; la reforma del sistema de distribución competencial de conformidad con el principio de subsidiariedad y cercanía al ciudadano; la depuración de la dispersión competencial existente, mejorando la delimitación de los respectivos ámbitos de responsabilidad de la Federación y de los *Länder*; la completa erradicación de la «legislación de principios» (*Grundsatzgesetzgebung*, art. 12 B-VG) y el fortalecimiento de la función de cámara de representación territorial del *Bundesrat*.

Sobre la base de estos acuerdos el gobierno federal elaboró un proyecto de modificación de la Ley Constitucional-Federal que representa el intento de reforma constitucional más ambicioso de la Segunda República. La novedad más destacable de este proyecto consistía en la considerable supresión de la administración mediata de la Federación y en la transferencia de sus agentes a la administración autónoma de los *Länder*, mediante la supresión de estas materias del artículo 10 B-VG (materias sobre las que la Federación tiene competencias legislativas y ejecutivas) y su inclusión en el artículo 11 B-VG (legislación federal y ejecución de los *Länder*). Esta reforma hubiese conllevado en principio un fortalecimiento del federalismo de ejecución, aunque la nueva redacción dada por el proyecto a los artículos 102 y 103 B-VG contemplaba, en relación con las materias que hasta entonces hubiesen sido competencia de la administración mediata de la Federación, medidas de inspección por parte de ésta respecto de la ejecución de las leyes federales por los *Länder*²¹. Además de esto, el proyecto contemplaba modificaciones en el reparto de competencias: respecto de algunas materias se transformaban los tipos competenciales, y respecto de otras se efectuaba un reparto entre los diversos entes territoriales (de esta forma, sin embargo, no se depuraba sino que se aumentaba la tan criticada dispersión del sistema de distribución competencial).

Esta reforma estructural del Estado federal, que contaba con el acuerdo de los dos partidos políticos mayoritarios (el socialdemócrata —SPÖ— y el popu-

²¹ Cf. PERNTHALER, Peter: «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho comparado europeo durante 1994: Austria», en *Informe Comunidades Autónomas 1994*. Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1995, pp. 678 y ss.

lar —ÖVP—), no llegó a ser aprobada antes del 9 de octubre de 1994, fecha en la que se celebraron elecciones al *Nationalrat*. La pérdida por parte del SPÖ y el ÖVP de la mayoría de dos tercios del *Nationalrat* necesaria para modificar la Ley Constitucional-Federal obligó a estas formaciones a intentar conseguir el respaldo de otras fuerzas políticas para llevar a cabo la reforma proyectada. Tras nuevas negociaciones se logró el apoyo tanto de los Verdes como del Foro Liberal (lo que significaba contar con una mayoría superior a los dos tercios), pero los resultados alcanzados eran para los *Länder* menos ambiciosos que los inicialmente negociados por los partidos socialdemócrata y popular, por lo que el 12 de diciembre de 1994 los presidentes de los *Länder*, reunidos en conferencia extraordinaria, rechazaron por unanimidad el acuerdo al que finalmente se había llegado. De esta manera fracasó el proyecto de reforma constitucional más amplio, y, desde el punto de vista del federalismo, más importante, de la Segunda República. El día 15 de enero de 1996, tras las elecciones de diciembre de 1995, se presentó de nuevo ante el *Nationalrat*, sin ninguna modificación, el proyecto gubernamental sobre la reforma del Estado federal, sin que, hasta la fecha, haya sido aprobado.

2.3 El intento de revitalización del Bundesrat

Tradicionalmente las competencias del *Bundesrat* austriaco, cámara de representación de los *Länder* a nivel federal, han sido relativamente escasas, puesto que en la mayoría de los casos simplemente tenía derecho a enmendar las disposiciones legislativas provenientes del *Nationalrat*, que en todo caso podía superar este veto suspensivo rechazando las enmiendas introducidas por aquél. La debilidad del *Bundesrat* ha impedido que éste se haya convertido en el instrumento utilizado por los *Länder* para hacer valer sus reivindicaciones frente a la Federación; estas reivindicaciones han tenido como principal portavoz, como ya se ha señalado, a la Conferencia de presidentes, que ha desempeñado el papel de instancia aglutinadora de las mismas. No es casualidad, pues, que la participación de los *Länder* en los asuntos europeos se haya encauzado a través de un órgano de cooperación intergubernamental, descartándose el *Bundesrat* como órgano idóneo para cumplir esta función.

En los últimos años puede apreciarse, sin embargo, una tendencia a corregir esta situación a través de la ampliación de las competencias del *Bundesrat*. Así, ya en 1984 se reforzó su posición mediante la introducción en la Ley Constitucional-Federal de su derecho de veto en aquellas reformas constitucionales que pretendiesen alterar el reparto de competencias entre la Federación y los *Länder* en perjuicio de éstos. Pero el intento más importante de potenciar la función del *Bundesrat* lo constituye el «Acuerdo político sobre la nueva ordenación del Estado federal» de 1992, que preveía una profunda reforma de esta cámara para acercarla a su homólogo alemán, y posibilitar así el adecuado cumplimiento de la misión atribuida a las cámaras de representación territorial en los Estados federa-

les: la efectiva integración de las entidades federadas en la toma de decisiones a nivel federal. El fracaso de la reforma constitucional en que debía traducirse este acuerdo ha hecho que el *Bundesrat* austriaco esté aún lejos de poder desempeñar el papel de principal representante de los intereses de los *Länder*, y más aún de haber alcanzado el protagonismo e importancia del *Bundesrat* alemán.

3. La transformación de Bélgica en Estado federal y su posterior evolución

3.1 La transformación de Bélgica en Estado federal: la creación de las Comunidades y Regiones

Bélgica ha gozado de una gran estabilidad constitucional desde su creación, en 1831, hasta 1970, puesto que en ese periodo de tiempo su Constitución sólo fue modificada dos veces: en 1893 y en 1920/21. Esta estabilidad deriva en clara inestabilidad a partir de 1970, ya que desde esa fecha hasta la actualidad se han llevado a cabo cuatro profundas revisiones: en 1970, en 1980, en 1988 y en 1993. Estas revisiones representan las etapas del proceso de transformación del Estado unitario belga en un Estado federal, que culmina con la reforma operada en la Constitución el 5 de mayo de 1993²²; tras esta reforma, el federalismo belga se convierte en una realidad constitucional, pues el nuevo artículo primero establece que «Bélgica es un Estado federal que se compone de Comunidades y Regiones». Este proceso de federalización responde principalmente a la necesidad de asegurar la coexistencia pacífica de las dos grandes comunidades que integran el país, la flamenca y la valona, y tiene su origen en las aspiraciones flamencas a un mayor grado de autonomía cultural y en las reivindicaciones de los valones de una descentralización de la política económica.

En un primer momento, el legislador belga lleva a cabo, en 1963, una división del Estado en cuatro «regiones lingüísticas»: la región de lengua francesa, la región de lengua flamenca, la región de lengua alemana y la región bilingüe de Bruselas. Las leyes aprobadas ese año establecen las fronteras lingüísticas en el interior del país, y traen como consecuencia una serie de modificaciones en los límites provinciales y municipales para que éstos se ajusten a la división efectuada. Esta división territorial fue confirmada constitucionalmente en 1970: cada municipio del reino forma parte de una de estas cuatro regiones, cuyos límites no pueden ser modifica-

²² Sobre la evolución del Estado belga hacia el Estado federal, cf. ERGEC, Rusen: «Un Etat fédéral en gestation: les réformes institutionnelles belges de 1988-1989», en *Revue du Droit Public*, T. CV (nº 6), 1991, pp. 1593 y ss.; y ALEN, André: «Le fédéralisme belge». En A. ALEN, J. BEAUFAYS, G. D'ALCANTARA y otros: *Le fédéralisme: approches politique, économique et juridique*. Bruselas, De Boeck Université, 1994, pp. 134 y ss.

dos más que por una ley especial (actual artículo 4 de la Constitución). Sobre la base de esta división lingüística se crearán y organizarán las entidades políticas que darán satisfacción a las reivindicaciones autonomistas de flamencos y valones. Este doble movimiento autonomista encuentra su primera plasmación institucional en la reforma constitucional de diciembre de 1970, que crea dos categorías de entes políticos: las «Comunidades culturales» y las «Regiones»²³. Así, tras la reforma el artículo 3 *ter* de la Constitución belga (CB) reconoce la existencia de tres Comunidades culturales, la flamenca, la francesa y la germanófona, cuya delimitación se hace en función de factores lingüísticos y culturales: las Comunidades francesa y flamenca son competentes en el territorio de sus respectivas regiones lingüísticas y en el de la región bilingüe de Bruselas (en la que ambas son competentes), y la Comunidad germanófona lo es en la región de lengua alemana. La creación de las Comunidades representa la satisfacción de las aspiraciones flamencas al reconocimiento de su lengua y de su cultura. La creación de las Regiones responde, en cambio, a las demandas de los valones de una cierta autonomía en materia económica. La mencionada reforma de 1970 introduce un nuevo artículo 107 *quater*, que prevé la existencia de tres Regiones, la flamenca, la valona y la de Bruselas, pero para su efectiva creación habrá que esperar a las leyes de desarrollo de este precepto constitucional: en concreto, las Regiones valona y flamenca no se crearán hasta 1980, y la Región de Bruselas hasta 1989. La delimitación de las Regiones se basa también en la división lingüística del país, de manera que el territorio de la Región valona comprende las regiones de lengua francesa y alemana, el de la Región flamenca comprende la región de lengua neerlandesa, y el de la Región de Bruselas la región bilingüe del mismo nombre.

Las Comunidades culturales disponen de un parlamento (el «consejo») que puede regular mediante normas con fuerza de ley las materias de su competencia: las materias culturales y el uso de las lenguas. Carecen, sin embargo, de ejecutivo propio, y dependen totalmente del poder central en el plano financiero. La reforma constitucional de 1980 convierte las Comunidades culturales en «Comunidades», y amplía sus competencias a las materias personalizables (aquéllas en las que la satisfacción de los intereses de los ciudadanos requiere una relación directa entre los individuos y la administración: la sanidad y los asuntos sociales). Se crea, asimismo, un órgano ejecutivo propio para las Comunidades, el «gobierno», elegido por el consejo y responsable ante éste. La reforma constitucional de 1988 vuelve a ampliar notablemente las competencias comunitarias, fundamentalmente en materia

²³ G. VERGOTTINI caracteriza el Estado creado por la reforma constitucional belga de 1970 como «regional con base lingüística», y afirma que el objetivo perseguido era resolver los conflictos entre el grupo étnico valón y el flamenco (cf. VERGOTTINI, Giuseppe: *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, Espasa-Calpe, 1985, p. 278).

de enseñanza y de relaciones internacionales. En la actualidad las Comunidades son competentes para legislar en las materias culturales, la enseñanza, la política sanitaria y los asuntos sociales, el uso de las lenguas, la cooperación entre Comunidades y la cooperación internacional en las materias de su competencia.

Por lo que se refiere al proceso de regionalización, éste sufrió considerables retrasos. La reforma de 1970 prevé la existencia de tres Regiones, pero remite a una ley especial²⁴ el desarrollo de esta previsión, fundamentalmente en lo que se refiere a los órganos y competencias regionales. La necesidad de una ley especial para desarrollar las disposiciones constitucionales y las divergencias existentes sobre el estatuto de Bruselas y sobre la protección de la minoría flamenca en esta Región²⁵ explica que la regionalización se haya demorado varios años y se haya realizado por etapas. Así, en un primer momento (en 1980) sólo se constituyeron la Región flamenca y la Región valona, y tras esta primera fase hubo que esperar hasta 1989 para que la regionalización se extendiese a todo el territorio belga mediante la creación de la Región de Bruselas. La imprecisión de la Constitución respecto del alcance de la descentralización operada, que no establece si se trata de regiones administrativas, económicas o políticas, permitió la configuración de las Regiones como entidades políticas autónomas por parte del legislador especial. En efecto, con motivo de la aprobación de las primeras leyes de regionalización en 1980, el legislador especial, haciendo uso de la habilitación constitucional (actual art. 134 CB), concede a las Regiones la posibilidad de aprobar normas con fuerza de ley y las dota de instituciones similares a las comunitarias (un órgano legislativo, el «consejo», y un ejecutivo propio, el «gobierno», elegido por aquél y responsable ante él²⁶), y establece, además, un amplio listado de competencias

²⁴ La ley especial (o ley de mayoría especial) es, según el artículo 4 CB, aquella que para ser aprobada requiere la mayoría de los votos en cada grupo lingüístico (grupo francés y grupo neerlandés) de cada una de las cámaras federales (Cámara de representantes y Senado), siempre que esté presente la mayoría de los miembros de cada grupo y que el total de los votos favorables emitidos en los dos grupos lingüísticos alcance los dos tercios de los votos expresados.

²⁵ Los flamencos temían la aparición de una tercera Región de mayoría francófona, pues a pesar de tratarse de una región bilingüe existe un claro predominio de la población de lengua francesa.

²⁶ Es preciso señalar, sin embargo, que en Flandes nunca han existido instituciones regionales, ya que las competencias regionales fueron asumidas desde un principio (en virtud del artículo 137 CB, que prevé esta posibilidad) por las instituciones comunitarias ya existentes, dando lugar a un único «consejo flamenco» (*Vlaamse Raad*) y a un único «gobierno flamenco» (*Vlaamse Regering*). Esto se explica, en opinión de Jean-Claude SCHOLSEM, por la voluntad flamenca de poner el acento en el concepto de Comunidad (lingüística y cultural) más que en el concepto de Región (económico), así como por el pequeño número

(de orden esencialmente económico). La reforma constitucional de 1988, al igual que en el caso de las Comunidades, amplía sensiblemente las competencias regionales, sobre todo en materia de obras públicas y transportes, y en la actualidad las Regiones son competentes para legislar en materia de ordenación del territorio, protección y conservación del medio ambiente, vivienda, política agrícola y del agua, política energética, política económica y de empleo, obras públicas y transportes.

3.2 El incremento de las competencias internacionales de las entidades federadas y la participación de las Comunidades y Regiones en la determinación de la posición belga ante los órganos de la Unión Europea

Paralelamente a la transformación de la organización territorial del Estado belga ha tenido lugar una progresiva ampliación de las competencias internacionales de las Comunidades y Regiones, que se ha ido plasmando en las distintas reformas constitucionales que se han llevado a cabo desde 1970²⁷. Así, se ha pasado de la tradicional competencia exclusiva del Rey en materia de relaciones internacionales (el antiguo artículo 68 CB afirmaba que éste era competente para «concluir los tratados de paz, de alianza y de comercio») a la posibilidad que en la actualidad tienen las Comunidades y Regiones de concluir tratados internacionales en las materias de su competencia. Tras la reforma de 1993, el actual artículo 167.4 CB se remite al legislador especial para que éste establezca tanto el procedimiento a seguir por las entidades federadas para celebrar estos tratados internacionales como las modalidades de conclusión de tratados mixtos (aquéllos que la autoridad federal no puede concluir por sí misma sin invadir el ámbito reservado a las Comunidades o Regiones). Esta regulación la lleva a cabo la ley especial de 5 de mayo de 1993, sobre relaciones internacionales de las Comunidades y las Regiones, y en ella se permite también que las entidades federadas formen parte de la representación de Bélgica en Estados extranjeros y en organizaciones internacionales.

A pesar de lo dicho, en el plano de las posibilidades de incidencia de las Comunidades y Regiones en ámbitos que sobrepasen al estrictamente nacional, la innovación más importante en los últimos años la constituye, al igual que en Ale-

de flamencos residentes en Bruselas (cf. SCHOLSEM, Jean-Claude: «La nueva Constitución belga», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* n° 20, enero-abril 1995, p. 71).

²⁷ En opinión de E. CEREXHE, «es en el campo de las relaciones exteriores [...] donde el avance federal de Bélgica se ha visto más impulsado» (cf. CEREXHE, Étienne: «La participación de las instancias regionales en la formación del derecho comunitario, después de la reforma de la Constitución belga de 1993», en *Autonomies*, n° 22, julio de 1997, p. 65).

mania y en Austria, el derecho de estas entidades a participar en la determinación de la posición federal ante los órganos de la Unión Europea. En Bélgica, sin embargo, y contrariamente a lo acontecido en aquellos países, este derecho de participación no se ha constitucionalizado, sino que ha sido reconocido por la ya mencionada ley especial de 5 de mayo de 1993. Esta ley remite a un acuerdo de cooperación, a celebrar entre el gobierno federal y los gobiernos federados, la concreción de las modalidades de ejercicio del nuevo derecho, por lo que el 8 de marzo de 1994 se firmó el «Acuerdo de cooperación entre el Estado federal, las Comunidades y las Regiones relativo a la representación de Bélgica en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea». El elemento fundamental que debe ser destacado en el modelo belga es el importante papel que desempeña el consenso, por un lado porque las posibilidades de participación de las entidades federadas se encuentran esencialmente reguladas en el mencionado acuerdo de cooperación, y por otro porque la propia regulación material se basa principalmente en el consenso.

El proceso de concertación entre las distintas entidades es especialmente simple en Bélgica. Ello es debido a que, a pesar de que existan tres Comunidades y tres Regiones, el país está integrado, *de facto*, por dos comunidades culturales o étnicas (la francófona y la flamenca), y la existencia de hecho de sólo dos entidades frente a la Federación ha posibilitado que el proceso de concertación tenga lugar directamente entre estos tres actores, sin una previa posición única de los entes federados. Esta circunstancia hace que la regulación del procedimiento de participación de las Comunidades y Regiones difiera sustancialmente de los modelos alemán y austriaco; así, la estructura orgánica a través de la cual se encauza esta participación se aleja de los modelos mencionados, puesto que no se crea propiamente ningún órgano de concertación horizontal (entre las entidades federadas), sino que la posición belga se fija directamente mediante reuniones entre representantes del gobierno federal, de los gobiernos regionales y de los gobiernos comunitarios (por ello no puede hablarse en este caso de una concertación horizontal *stricto sensu*). El acuerdo de cooperación de 8 de marzo de 1994 prevé una coordinación obligatoria del Estado, las Comunidades y las Regiones antes de cada sesión del Consejo de Ministros de la Unión Europea, que deberá desembocar en la elaboración de una postura única. La determinación de la posición nacional belga exige siempre el acuerdo unánime de todos los entes participantes, para lo cual se instrumentan sucesivas instancias de concierto: así, en el caso de que no se logre el consenso tras la reunión de los representantes ministeriales de la Federación y de las entidades federadas, se reunirá la «Conferencia interministerial de política exterior», y, si fuere necesario, la cuestión se planteará finalmente ante el «comité de concertación» (que reúne a miembros del gobierno federal y de los gobiernos federados). A falta de acuerdo, el representante belga en el Consejo deberá abstenerse de pronunciarse, ya que sólo es posible la toma de posición respecto de las materias que hayan sido objeto de una concertación previa.

El modelo belga de participación difiere nuevamente de los modelos alemán y austriaco en lo referente a los efectos de la posición común de las entidades federadas, pues si en Alemania y en Austria éstos dependen del título competencial afectado (de tal manera que, por regla general, aquélla vinculará a la Federación en el caso de que la decisión a tomar afecte a competencias de los *Länder*), en Bélgica la posición nacional surgirá en cualquier caso del acuerdo entre el gobierno federal y las Regiones o Comunidades, independientemente de la titularidad competencial sobre el objeto de discusión. En estrecha conexión con el problema de los efectos de la posición de los entes federados se plantea la cuestión de la presencia de representantes de éstos en las delegaciones nacionales ante los órganos de la Unión, y la posibilidad de que ostenten la dirección de las negociaciones. Tras la reforma introducida por el Tratado de la Unión Europea, el actual artículo 146 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea posibilita que la representación de Bélgica en el seno del Consejo esté integrada por un representante a nivel ministerial de las Regiones o Comunidades²⁸. En relación con esta disposición del Tratado, la ley especial de 5 de mayo de 1993 autoriza a los gobiernos federados a vincular al Estado en el seno del Consejo, donde uno de sus miembros puede representar a Bélgica, pero de conformidad con lo establecido en un acuerdo de cooperación. Este acuerdo de cooperación (el ya mencionado acuerdo de 8 de marzo de 1994) distingue entre cuatro categorías de Consejos, en función de la materia tratada: los de representación federal exclusiva y los de representación regional o comunitaria exclusiva (en las materias exclusivamente federales o federadas, respectivamente), y los de representación principal de una de las instancias y accesoria de la otra. En este último caso, al ministro principal lo acompaña un ministro asesor (correspondiente a la instancia no competente, pero afectada de forma importante por la decisión), pudiendo este último llegar a tomar la palabra para determinadas cuestiones, siempre de acuerdo con el ministro principal.

3.3 La reforma del Senado belga

El federalismo belga ha exigido, lógicamente, ciertas transformaciones en la organización institucional del país. Estos cambios eran indispensables en el ámbito parlamentario, donde se hacía necesaria una reordenación del bicameralismo, debido fundamentalmente al nuevo papel de cámara de representación de las entidades federadas que el Senado, en concordancia con la nueva organización territorial del Estado, estaba llamado a desempeñar. La reforma constitucional de 1993

²⁸ Cf. nota 6.

lleva a cabo una nueva delimitación de los ámbitos de competencias de la Cámara de representantes y del Senado, pero las modificaciones introducidas consisten fundamentalmente en privar a éste de sus atribuciones más importantes en provecho de aquélla. En este sentido, la nueva regulación del Senado se orienta en una dirección diametralmente opuesta a la observada en Alemania y Austria en los últimos años, donde se ha perseguido un reforzamiento de la cámara de representación territorial. Mientras que hasta 1993 el Senado tenía en el plano político, presupuestario y legislativo las mismas competencias que la Cámara de representantes (bicameralismo perfecto), tras la última reforma experimenta una considerable pérdida de poderes y queda convertido esencialmente en una cámara de «reflexión» en materia de legislación.

La reforma de 1993 convierte a la Cámara de representantes en la única cámara de control político del gobierno federal: tanto los ministros, individualmente considerados (art. 101 CB), como el gobierno en su conjunto son responsables ante ella (art. 96 CB, que establece que es esta cámara la que vota las mociones de censura y de confianza al gobierno). En el plano presupuestario, el Senado pierde toda competencia, exceptuando la relativa a la fijación de su propio presupuesto (arts. 74.3 y 174 CB).

En el plano legislativo, la reforma constitucional de 1993 transformó completamente el proceso de elaboración de las leyes, estableciendo nuevas reglas de reparto de competencias en el seno de la función legislativa federal²⁹. La Cámara tiene ahora un papel preponderante en toda la legislación ordinaria, y el Senado queda configurado en este ámbito como una cámara de mejora técnica de las leyes, pues si bien el artículo 36 CB establece que el poder legislativo corresponde conjuntamente al Rey, a la Cámara de representantes y al Senado, éste sólo conserva su antigua competencia legislativa en estricto pie de igualdad con aquélla en ciertas materias de especial importancia. Así, a pesar de que la ley bicameral sigue siendo la regla general (y que, en principio, para la aprobación de las leyes se requiere la intervención de las tres órganos que integran el poder legislativo), hay una serie de excepciones que ponen de manifiesto el desequilibrio existente en este ámbito en favor de la Cámara.

Por una parte, el artículo 74 CB prevé la existencia de leyes monocamerales, es decir, leyes que son obra del Rey y de la Cámara de representantes conjuntamente, excluyendo por completo al Senado; el ámbito material de estas leyes está precisado en este mismo artículo: otorgamiento de naturalizaciones, leyes relativas a la responsabilidad penal y civil de los ministros del Rey, el presupuesto del Estado y la fijación del contingente del ejército. Existen, por otra parte, leyes en

²⁹ Cf. DEPRÉ, Sébastien y RENDERS, David: «Le partage des compétences législatives entre les assemblées fédérales», en *Annales de Droit de Louvain* n°3, 1996, pp. 331-356.

cuyo proceso de elaboración la intervención del Senado es meramente facultativa y nunca obligatoria (arts. 78 a 81 CB). Estas leyes (que el Consejo de Estado belga ha calificado de «leyes bicamerales virtuales») se adoptan en todas aquellas materias que son competencia del legislador federal y que no están enumeradas ni en el artículo 77 CB (leyes que para su aprobación requieren necesariamente la intervención del Senado) ni en el artículo 74 CB (leyes monocamerales).

Las materias en cuya regulación el Senado permanece en pie de igualdad con la Cámara están enumeradas, como ya se ha dicho, en el artículo 77 CB. Se trata de asuntos especialmente importantes, que pueden agruparse en cuatro grandes ámbitos: el institucional (leyes especiales, leyes relativas a la monarquía, legislación relativa a las Comunidades y Regiones, etc.); el internacional (leyes de aprobación de los tratados internacionales, de delegación del ejercicio de determinados poderes a instituciones de derecho internacional público, o aquéllas que pretenden asegurar el respeto por parte de las Comunidades y Regiones de obligaciones internacionales o supranacionales); el financiero (leyes relativas a la financiación de las entidades federadas o relativas al establecimiento de impuestos) y el jurisdiccional (leyes relativas a la Corte de arbitraje, al Consejo de Estado y a las jurisdicciones administrativas en general, así como las que conciernen la creación y organización de las jurisdicciones ordinarias). Además, en lo relativo a la revisión de la Constitución la intervención del Senado es igualmente necesaria (art. 77.1 CB).

La cámara de representación territorial en un Estado federal es un lugar privilegiado de concertación entre la autoridad federal y las entidades federadas, y por esta razón el nuevo sistema bicameral belga trata de convertir al Senado en foro de representación de estas entidades. Para alcanzar tal finalidad se modifica su composición (hasta entonces prácticamente idéntica a la de la Cámara de representantes), estableciéndose una composición extremadamente compleja (art. 67 CB). Sobre un total de 71 senadores, 40 son elegidos directamente, 21 son designados por los consejos de Comunidad entre sus miembros y 10 son cooptados (nombrados por todos los anteriores). De los 40 senadores elegidos directamente, 25 son neerlandófonos y 15 francófonos, elegidos por un colegio único, compuesto respectivamente por toda Flandes y toda Valonia (los electores de la circunscripción central de Bruselas-Hal-Vilvorde pueden elegir entre las listas neerlandófonas o francófonas). Los consejos de la Comunidad francesa y de la flamenca tienen derecho, cada uno, a 10 senadores elegidos de entre sus miembros; el consejo de la Comunidad germanófona tiene derecho a un único senador. Los dos grupos lingüísticos del Senado (35 flamencos y 25 francófonos) proceden a la cooptación de 6 senadores neerlandófonos y de 4 francófonos. Por tanto, hay en total 41 neerlandófonos, 29 francófonos y un único senador germanófono. Además de estos senadores, los hijos del Rey o, en su defecto, los descendientes belgas de la rama de la familia real llamada a reinar, son senadores natos (art. 72 CB). A pesar de esta nueva regulación no se logra, sin embargo, una adecuada presencia de las entidades federadas en el Senado belga; éste queda configurado,

más bien, como una cámara esencialmente dualista: están representadas las dos grandes comunidades lingüísticas, pero se ignora a las Regiones en cuanto tales (aunque una representación mínima de los bruselenses está garantizada por el artículo 67.2 CB)³⁰.

Tanto por su composición como por sus competencias, el Senado belga queda imposibilitado para cumplir el papel de órgano de institucionalización de la participación de las entidades federadas en el proceso decisorio federal que tradicionalmente desempeñan sus homólogos en los Estados federales, hasta el punto de que en opinión de algunos autores la única función federal que en la actualidad cumple el Senado es su intervención en los «conflictos de interés»³¹. Estas insuficiencias se tratan de corregir en la actualidad potenciando su función como lugar de encuentro entre la autoridad federal, las Comunidades y las Regiones. Para ello, el primer ministro belga ha pedido formalmente al presidente del Senado, el 11 de diciembre de 1995, la creación de una comisión senatorial para el funcionamiento de las nuevas estructuras federales, en la que participarían representantes de las Comunidades y a la que le correspondería la tarea de evaluar el sistema de distribución de competencias³².

³⁰ En este sentido, A. ALEN considera que esta reforma del Senado no responde a la lógica del Estado federal: «En ce sens, la quatrième réforme de l'Etat est en retrait par rapport à la logique fédérale, retrait dû [...] à une réforme inadéquate du Sénat: toutes les communautés et régions n'y seront pas représentées» (cf. A. ALEN, *op. cit.*, p. 159). Sobre la nueva composición del Senado, cf. J.-C. SCHOLSEM, *op. cit.*, pp. 65 y ss.

³¹ Cf. J.-C. SCHOLSEM, *op. cit.*, p. 75. El derecho belga distingue entre los «conflictos de interés», dejados a la apreciación de instancias políticas, y los «conflictos de competencia», que conciernen a las jurisdicciones, sobre todo a la Corte de arbitraje; la prevención y la resolución de los conflictos de interés son competencia de una instancia política paritaria llamada «comité de concertación», compuesto por un número igual de ministros federales y de ministros comunitarios y regionales, y por el mismo número de francófonos y de neerlandófonos, pero el artículo 143.2 CB obliga al Senado a pronunciarse mediante dictamen motivado acerca de los conflictos de intereses entre las asambleas legislativas federales, comunitarias o regionales.

³² El informe final sobre esta comisión debe ser entregado, en principio, a lo largo del año 1998. Sobre la evolución del Senado y el intento de potenciar su función como auténtica cámara de representación territorial, cf. CEREXHE, Étienne y BILQUIN, Bruno: «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho comparado europeo durante 1995», en *Informe Comunidades Autónomas 1995*. Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1996, pp. 759 y ss.