

# LA ELABORACION DE LAS LEYES Y DE LOS ACTOS EQUIVALENTES A LAS LEYES EN BELGICA

FRANCIS DELPEREE

Traducción: HELENA MOYA

*SUMARIO:* I. LA SINGULARIDAD DE LA LEY.—II. LA COMPLEJIDAD DE LA LEY.—III. LA DIVERSIDAD DE LA LEY.—IV. LA DECADENCIA DE LA LEY.—V. LOS SUSTITUTOS DE LA LEY.—CONCLUSIONES.

El fenómeno de la elaboración de la ley siempre fue un punto clave de la reflexión de los constitucionalistas. ¿Cómo se puede estudiar el poder legislativo sin preguntarse acerca de las condiciones del ejercicio de una de sus misiones más importantes? ¿Cómo se puede examinar los modos del funcionamiento de los poderes en el Estado sin recordar que las prescripciones de la ley se imponen, en principio, a todos? ¿Cómo se puede reflexionar sobre la condición de los ciudadanos y de los extranjeros en la sociedad política, en lo que se refiere especialmente a la protección de los derechos del hombre, sin subrayar enseguida la función irremplazable de la ley?

Pero la doctrina constitucional estaba tan ocupada en ensalzar las virtudes de la ley, que seguramente perdió de vista algunos fenómenos recientes que contribuyen a recuperar las ideas recibidas sobre ese punto o a moderar las condiciones tradicionales. Si se desea iniciar una reflexión sobre las nuevas condiciones de la elaboración de la ley, en una perspectiva comparatista, quizá conviene tener en cuenta estas evoluciones. El presente informe trata de ello.

Para que este estudio sea provechoso, hay que subrayar en primer lugar y a nuestro entender, la *singularidad* que presenta la ley en un sistema constitucional dado. La sencillez de las palabras utilizadas pueden hacer pensar que se imponen unas comparaciones por sí mismas, y que se pueden realizar

transposiciones cómodamente. Dentro del marco constitucional belga, queremos denunciar esta ilusión (I).

En segundo lugar, queremos destacar la *complejidad* del proceso de la elaboración de la ley. Aquí también vienen a la mente las imágenes sencillas de un Parlamento que establece la ley al término de algunas sesiones penosas de trabajo. ¿Pero acaso se corresponden con la realidad? ¿No hay que considerar otros factores? Se considera de manera especial el control preventivo de la constitucionalidad que el Consejo de Estado de Bélgica ejerce sobre los textos de ley en preparación (II).

Creemos que también conviene mencionar la *diversidad* del fenómeno legislativo. Particularmente en los Estados compuestos, la coexistencia de leyes «nacionales» y de leyes «regionales» plantea un problema. ¿Existe una jerarquía entre esas diferentes normas? ¿Qué hacer para que se respete el reparto de atribuciones entre la colectividad nacional y las colectividades particulares? ¿Se lleva a cabo la elaboración de las leyes en esos diferentes niveles, en las mismas condiciones, según los mismos procedimientos, con los mismos efectos? (III).

Existe otro fenómeno preocupante que debe llamar la atención: la *decaencia* de la ley y, de manera más general, la de los Parlamentos. La ley es inútil, dirán algunos poniendo un especial énfasis en la proliferación de disposiciones reglamentarias o en los fenómenos de delegación de la función legislativa. La ley es peligrosa, añadirán otros, destacando la flexibilidad de otros instrumentos jurídicos para considerar los fenómenos económicos, sociales y culturales. ¿El estudio de la ley es una causa perdida? (IV).

Finalmente, hay que mencionar la propensión, tanto de las autoridades públicas como de los ciudadanos, a dar preferencia a *sustitutos* de la ley. Los procedimientos que pretenden asegurar una participación directa del ciudadano en la vida política manifiestan esta preocupación. ¿Acaso no se trata más que de una moda pasajera? ¿Y esa evolución no manifiesta en verdad un esfuerzo de modernización de la sociedad política fuera de las vías experimentadas del parlamentarismo? El debate sobre el referéndum y las demás técnicas de la democracia directa que se desarrolla ahora en Bélgica no puede ignorar estas preguntas fundamentales (V).

Al final del análisis, quizá se pueda extraer un concepto más matizado de la ley y de su elaboración (1).

---

(1) El estudio que vamos a leer se dedica a destacar algunos problemas creados por la elaboración de la ley más que a describir los mecanismos propios al Derecho

## I. LA SINGULARIDAD DE LA LEY

En el orden jurídico del Estado, parece que la ley tiene que ocupar, de pleno derecho, un lugar de primera fila. Esta convicción es apoyada normalmente por un conjunto de argumentos que vamos a recordar brevemente. La ley es una norma sin igual porque decreta disposiciones abstractas: es general por su contenido y por sus finalidades, en oposición a un conjunto de medidas individuales o particulares. Su valor depende igualmente de los intereses que protege: las libertades, por ejemplo, se ejercen apoyándose en sus prescripciones; la recaudación de los impuestos se realiza solamente según los procedimientos que determina. Su alcance está también vinculado a los caracteres de la autoridad que se encarga de elaborarla; en este caso el poder legislativo, que es el depositario de la voluntad del cuerpo electoral. El valor preeminente de la ley resulta de este conjunto de consideraciones.

Si se desea superar este tipo de generalidades, hay que admitir que la significación de la ley sólo se precisa dentro de un sistema constitucional determinado. Este no se contenta con precisar las formas de organización y de funcionamiento de los poderes. Establece también —de forma explícita o implícita— una jerarquía entre las fuentes de la ley en relación con otras disposiciones generales o particulares. De esta forma, aparece una idea-fuerza.

La ley no tiene siempre y en todas partes el mismo lugar, el mismo valor, ni el mismo alcance. Esta observación hace que el estudio comparativo sea más engorroso, pero es imprescindible para dotar de sentido a los análisis que se llevan a cabo en diferentes sistemas políticos.

Desarrollaremos el razonamiento a partir de tres observaciones relativas a la situación de la ley en el Derecho belga.

1. No se puede reflexionar sobre la ley sin subrayar la diferencia que existe, en el Derecho belga, entre la *Constitución* y la *ley*. La Constitución belga recuerda, por cuanto es necesario, en su artículo 25, que «todos los poderes» (incluido el poder legislativo) «se ejercen de la manera establecida por la Constitución». En otros términos, la ley no es, propiamente hablando, la norma suprema del ordenamiento jurídico nacional; sus prescripciones se inscriben necesariamente en las previsiones de la norma constitucional.

---

positivo de Bélgica. Sin embargo, el lector encontrará en un *estudio anexo* algunas indicaciones sobre las formas precisas de la elaboración de la ley, tales como la Constitución, la ley y los reglamentos de Asamblea la organizan.

En el sistema belga, las consecuencias lógicas de tal postulado no se han sacado por completo: por ejemplo, no existe un control general y global de la constitucionalidad de las leyes. Conforme a una tradición que se remonta a la independencia de Bélgica, el artículo 107 de la Constitución («las audiencias y los tribunales sólo aplicarán los decretos y los reglamentos generales, provinciales y locales cuando sean conformes a las leyes») es objeto de una interpretación *a contrario*: hace que la Constitución declare, a partir de 1849, que «no es de la competencia del poder judicial el averiguar si tal disposición legal es o no conforme a la Constitución» (Cass., el 23 de julio de 1849):

No es lícito considerar que hoy esta jurisprudencia se discuta fundamentalmente. Ciertamente, un auto reciente del Tribunal Supremo, el del 3 de mayo de 1974 (véase nuestro comentario «La conformidad de la ley a la Constitución», en *Revue critique de jurisprudence belge*, 1977, p. 450) parece verificar la constitucionalidad del procedimiento según el cual el legislador delega poderes especiales en las autoridades gubernamentales (véase *infra*) y acaba declarando la ortodoxia de este procedimiento. Pero este auto no tuvo ninguna consecuencia; parece que unas evoluciones constitucionales más recientes todavía han cortado de manera decisiva el movimiento jurisprudencial que se iniciaba así.

Pondérese la diferencia entre esta situación y la de un juez constitucional que está en medida de anular o derogar disposiciones legislativas, o que incluso se contenta con rechazar su aplicación en cuanto se inscriben violando la Constitución.

2. Para hacer un análisis sobre la ley, hay que destacar también la diferencia que el Derecho belga introduce entre la ley (calificada de ordinaria) y la *ley especial* (es decir, la ley cuya elaboración está rodeada de formas más solemnes que las que requiere la aprobación de una ley ordinaria) (2). La ley especial debe llamar la atención de los que estudian el estatuto de la ley por dos razones. Primero, porque su aprobación requiere unas mayorías que se parecen a las que se necesitan para una revisión de la Constitución. Esto nos conduce a preguntarnos sobre el valor que hay que atribuir a sus disposiciones. Se les suele negar la autoridad de normas constitucionales; tienen el valor de leyes, pero nunca podrán ser modificadas más que por otra ley especial (sobre este tema y para un acercamiento a las leyes cons-

---

(2) La ley especial requiere unas veces una mayoría cualificada —los dos tercios de los sufragios—, otras veces una mayoría sobrecualificada —la mayoría de los sufragios de cada grupo lingüístico de cada una de las Cámaras y los dos tercios de los sufragios.

titucionales en el Derecho italiano, véase: F. DELPÉRÉE, «La Constitution et la règle de droit», en *Annales de droit de Louvain*, 1972, p. 192). Segundo, porque tiene que intervenir en campos que la Constitución le asigna como propios (por ejemplo, definir las autoridades y las atribuciones de las regiones que la Constitución se limita a crear —art. 107 [quarter] y la ley especial del 8 de agosto de 1980 de reformas institucionales—). La ley especial tiene una competencia exclusiva, ciertamente, pero también limitada. En otros términos, la Constitución despoja al legislador ordinario, que detenta, sin embargo, en el Derecho belga la competencia residual, de derecho de regular algunas materias que él determina y cuya regulación encarga a la ley especial.

Entonces surge una realidad: junto a la ley, en el mismo nivel y con el mismo valor, aparecen otras normas jurídicas (tales como la ley especial) (3). Esta situación de coexistencia puede parecer muy diferente del caso en que la ley reina en solitario, sin que ninguna disposición compita en su terreno.

3. Finalmente, debemos subrayar el lugar respectivo de la ley y del *reglamento*. En el Derecho belga, reglamento significa cualquier medida general y abstracta que provenga o bien del poder ejecutivo o bien de una colectividad subordinada. Interviene unas veces para procurar a la ley su ejecución (se habla entonces de reglamentación derivada, en virtud del artículo 67 de la Constitución que dice que el Rey «establece los reglamentos y los decretos necesarios para la ejecución de las leyes, sin que pueda nunca suspender las leyes ni eximir su ejecución»), otras veces para organizar la administración general o para preservar el orden público (hablamos de reglamentación autónoma, tomada directamente aplicando la Constitución, y sin la intervención de una ley).

Dos características de la acción reglamentaria merecen también ser mencionadas. Por una parte, el reglamento tiene que intervenir en unos campos previamente circunscritos: es decir, los que una ley ha definido previamente, los que tradicionalmente proceden de las responsabilidades ejecutivas, los que entran en la categoría de los intereses locales. Se opone así a la ley, cuyo campo de intervención es casi ilimitado. Por otra parte, el reglamento tiene que respetar no sólo la Constitución, sino también la ley, y los actos jurídicos equivalentes a las leyes. Se han dispuesto unos controles para que

---

(3) Habría que ampliar el tema al tratado internacional, en esta perspectiva. Desde 1971, el Derecho belga acepta la idea que el Derecho internacional, que tiene consecuencias directas en el orden interno prevalezca sobre disposiciones de Derecho nacional que lo contradijeran.

se haga respetar este principio de estricta subordinación, los tribunales, ya lo hemos recordado, se negarán a aplicar el reglamento que no sea conforme a las leyes —y el artículo 107 de la Constitución es objeto, esta vez, de una interpretación amplia con el fin de reunir bajo el término «leyes» el conjunto de normas jurídicas que constituyen la legalidad. La sección administrativa del Consejo de Estado denotará a su vez, y por los mismos motivos, la anulación de un reglamento general o local. En ese sentido, la dualidad ley-reglamento es el punto clave del sistema constitucional de Bélgica. ¿Acaso sería excesivo sostener que expresa, de manera concreta, los conceptos que inspiran un régimen de tipo parlamentario? Por otro lado, la ley, cuya superioridad es moderada solamente por la supremacía de la Constitución, y aún no está asegurada en todas las circunstancias, ya que controlar la voluntad de las Asambleas representativas parece muy arriesgado. Por otro, el reglamento, que es una de las expresiones de la acción del gobierno o de las colectividades descentralizadas. Pero en un régimen parlamentario, tanto las autoridades ejecutivas como las autoridades tuteladas son responsables. Conviene entonces que su acción esté sujeta a controles, incluso a censuras: los políticos serán los de las Asambleas representativas; los jurídicos serán los de instituciones que procuran que se respete la legalidad.

## II. LA COMPLEJIDAD DE LA LEY

Si uno atiende a las prescripciones de la Constitución, el proceso de elaboración puede parecer sencillo. Se presenta un proyecto, se debate, eventualmente se enmienda, y luego se vota. Sólo existe una particularidad, pero es inherente a los regímenes parlamentarios de tipo liberal: para asegurar la calidad técnica del trabajo legislativo y para prevenirse contra las precipitaciones a las que podría sucumbir una Asamblea, el bicameralismo impone la doble deliberación y la colegialidad que une las tres ramas del poder legislativo (art. 26) y requiere que el Rey sancione la ley (art. 69). En una palabra, conviene realizar dos veces una operación sencilla. Pero la realidad es muy diferente. Incluso si se considera solamente el trabajo de una sola Asamblea, hay que admitir que un proyecto, antes de ser publicado en forma de ley, debe vencer una serie de obstáculos a los que la Constitución no hace ni referencia. En anexo, se ofrece una lista de estas diferentes operaciones, prescritas, o bien por los reglamentos de las Cámaras legislativas (Reglamento de la Cámara de los Representantes, título II —Sobre procedi-

miento en materia de proyectos de ley y de proposiciones—, arts. 48 y 57, y Reglamento del Senado, capítulo VII —Sobre los proyectos de ley y proposiciones—, arts. 42 a 54 bis) o bien por leyes particulares (véase además la ley del 31 de mayo de 1961 relativa al uso de las lenguas en materia legislativa, a la presentación, a la publicación y a la entrada en vigor de los textos legales y reglamentarios).

Entre las formalidades prescritas en el curso de la elaboración de la ley, hay una que, a nuestro juicio, merece ser destacada en la medida en que contribuye a preservar la jerarquía de las fuentes del Derecho que instaura la Constitución: se trata de la consulta de la sección de la legislación del Consejo de Estado. Según el artículo 3, párrafo primero, de las leyes coordinadas sobre el Consejo de Estado: «Aparte los casos de urgencia especialmente motivados y los proyectos relativos a los presupuestos, a las cuentas, a los préstamos, a las operaciones demaniales y al contingente del Ejército, los ministros y los miembros de los ejecutivos comunitarios o regionales, cada uno en lo que le concierne, someten a la sección de legislación el texto de sus anteproyectos de ley, de decreto, o los proyectos de decretos reglamentarios. El dictamen de esta sección se añade a la exposición de motivos de los proyectos de ley o de decreto, así como a los informes al Rey o al Ejecutivo.»

Sin que sea necesario examinar detalladamente los problemas de procedimiento que supone la puesta en práctica de tal disposición (sobre este tema véase P. DE VISSCHER y Y. LEJEUNE, «La Prévention des Conflits de Compétence», *Administration publique*, tomo 2, mayo 1980, pp. 70 a 92), hay que destacar la función específica que el Consejo de Estado belga desempeña en el estadio de elaboración de la ley (4). Aparece en realidad como el consejero jurídico del poder legislativo.

Es claro que el Consejo de Estado no está encargado de ejercer un control de oportunidad de los proyectos que se le someten. No tiene por qué co-

---

(4) Para cumplir las funciones que son atribuidas a su sección de legislación, el Consejo de Estado se reúne en formaciones de cinco miembros, tres magistrados (consejeros de Estado) y dos expertos (asesores, en su mayoría reclutados entre profesores de las Facultades de Derecho). Estos miembros cuentan con la colaboración de un miembro de la auditoría y de un miembro del despacho de coordinación del Consejo de Estado. La sección de legislación puede también reunirse en Cámaras reunidas —seis magistrados y cuatro asesores— cuando se le plantea un problema relativo al reparto de las competencias (art. 85 bis de las leyes coordinadas sobre el Consejo de Estado). Finalmente, puede reunir una Asamblea general de sus miembros para dictaminar sobre un problema jurídico particularmente importante.

nocer el «fondo». El examen al que procede tiene por objeto la forma del texto y su validez jurídica.

El examen de la forma que se refiere esencialmente a la terminología empleada. Tal término, ¿está correctamente utilizado? ¿No se utilizan las mismas palabras para designar realidades diferentes? ¿Respeto la redacción del texto el enlace de las ideas a desarrollar? En un Estado en el que las disposiciones legislativas y reglamentarias están redactadas en dos lenguas oficiales se plantea además un problema específico. El servicio de concordancia de los textos procura que la versión francesa se corresponda con la versión neerlandesa. Las preocupaciones léxicas —que se refieren a la presentación de los textos— también se toman en cuenta.

El control de la validez jurídica induce el Consejo de Estado a proceder a análisis que no se quedan en la superficie del proyecto examinado o incluso, en su exterior. Se trata de un control de regularidad interna del acto. Para ello, la sección de legislación se planteará normalmente varias preguntas.

— ¿Reproduce adecuadamente el texto propuesto las preocupaciones de su autor? Si ese no es el caso, el Consejo de Estado hará unas proposiciones concretas y diseñará un texto que responda mejor a las intenciones del legislador. En última instancia, redactará un texto según las instrucciones del gobierno que se preocupe de hacer cosas útiles en materia legislativa.

— ¿Tiene la autoridad que ha tomado la iniciativa de redactar un proyecto, competencia para intervenir en este ámbito? El Consejo de Estado estará particularmente atento a los modos de reparto de atribuciones entre el poder legislativo y el poder gubernamental. También vigilará las formas de distribución de responsabilidades entre el Estado, las comunidades y las regiones. A este respecto, ejerce en el origen un control comparable al que ejerce al final el Tribunal de arbitraje (*véase infra*).

— ¿Es jurídicamente útil el texto propuesto? ¿Contiene prescripciones obligatorias? ¿No se contenta con reproducir de otra manera un texto cuyas disposiciones ya forman parte del orden jurídico? ¿Ha tomado en cuenta prescripciones similares o contradictorias sobre el mismo tema? El Consejo de Estado tendrá que preocuparse por la inserción de una nueva norma jurídica en el sistema de las normas de Derecho positivo.

— ¿Respeto el texto las normas que tienen una autoridad superior a la suya?, y en particular, si el texto sometido a examen del Consejo de Estado es un anteproyecto de ley. ¿Respeto las prescripciones de la Constitución? La sección de legislación es la institución que ejerce un control preventivo y global de la constitucionalidad de las leyes. Al mismo tiempo que recha-

zaba las formas de un control *a posteriori* de la constitucionalidad de las leyes, el Derecho belga aceptaba, desde 1946, los modos más atenuados y discretos del análisis *a priori*, que le parecía más respetuoso de las prerrogativas del poder legislativo.

Conviene también aclarar que los dictámenes de la sección de legislación del Consejo de Estado no vinculan a las instituciones públicas —especialmente el Gobierno— a las que se dirigen (5). Paradójicamente quizá, su autoridad se debe en buena parte a su carácter consultivo. El poder legislativo es renuente a desoír los dictámenes de una institución que no está en medida de imponer su opinión y cuya misión exclusiva es aclararle todas las preguntas de constitucionalidad que plantea su actividad. La opinión pública alertada por la prensa, estará también atenta, con motivo de los debates políticos, a las argumentaciones jurídicas desarrolladas en el Consejo de Estado. Como destacan F. PÉRIN y P. LEWALLE, *Le conseil d'Etat*, C. H. Crisp, 1984, p. 18: «Los dictámenes del Consejo de Estado repercuten en la vida política en la medida en que sus críticas alimentan los ataques de la oposición. Pero esta influencia es todavía mayor si el dictamen de la sección de legislación crea o agrava un malestar en los grupos de la mayoría.»

### III. LA DIVERSIDAD DE LA LEY

En un Estado unitario, las realidades jurídicas pueden parecer sencillas. Excepto la Constitución, la ley es la norma suprema y el conjunto de las medidas reglamentarias y con mayor motivo, las decisiones individuales, están sujetas al respeto de sus disposiciones. En un Estado compuesto, cuyas instituciones se ajustan, al menos parcialmente, al modelo federal, el problema de las fuentes de Derecho parece que tiende a complicarse, por tres razones al menos:

---

(5) No obstante, si el anteproyecto de ley excede, según el Consejo de Estado, de la competencia del Estado, o si el anteproyecto de decreto excede de las comunidades y de las regiones, el texto se remite al «comité de concertación» —institución política de composición paritaria que se encargará de resolver ese problema constitucional invitando al autor del proyecto a que proceda a las enmiendas necesarias. El sistema implantado puede provocar serias críticas (véase Y. LEJEUNE y D. MONSEUR, «Faut-il réformer le comité de concertation?», *Les cahiers constitutionnels*, núm. 2, 1984). Sin embargo, denota la preocupación de no dejar sin consecuencias un dictamen del Consejo de Estado que denuncia un exceso de competencias.

1. *La Constitución* toma, en un Estado compuesto, un significado particular. Es la norma que instaura el reparto de poderes y de medios entre la colectividad general y las colectividades particulares. Representa el tratado de armisticio que fuerzas políticas compuestas consienten redactar para asentar las normas de vida común dentro del Estado. Utilizando la terminología kelseniana, la Constitución no pertenece ni al orden jurídico de la federación, ni al de las colectividades federadas. Se inserta en un tercer orden jurídico que comprende tanto a las autoridades centrales como a las instituciones particulares.

¿Acaso no está claro que, en este contexto, la norma constitucional cobra una importancia especial y que el abismo que ya le separaba de la ley tiende a hacerse mayor? En otras palabras, la importancia de la ley se afirma mejor en un Estado unitario que en un Estado compuesto.

2. El Estado se asienta, en buena parte, sobre el principio de igualdad entre la colectividad general y cada una de las colectividades particulares. Este precepto político se traduce en el reconocimiento a cada una de estas sociedades del derecho a establecer una obra jurídica comparable. Las modalidades de esta atribución son diversas. Pueden llegar a reconocer a las colectividades particulares la posibilidad de hacer leyes con el mismo título y en las mismas condiciones que la colectividad general. El federalismo representará entonces esa técnica que viene a ser el reparto de la *función legislativa* (y consecuentemente la función gubernamental) en el seno de un mismo Estado. A partir de entonces la ley se escribirá en plural.

Las transformaciones que el Estado belga ha sufrido desde hace quince años, gracias a dos revisiones constitucionales importantes (diciembre 1970 y julio 1980), se sitúan directamente en esta perspectiva.

Al crear las comunidades, el artículo 3 de la Constitución belga precisa que tiene «las atribuciones que les reconoce la Constitución o las leyes adoptadas en virtud de ésta». No obstante, en otras disposiciones —los artículos 59 bis y 59 ter—, la Constitución destaca que las comunidades regulan sus atribuciones por decreto, que éstos se toman «excluyendo al legislador» y sobre todo que tienen «fuerza de ley». La Ley Especial de Reformas Institucionales de 8 de agosto de 1980 explicita todavía más esta idea al recordar, en su artículo 19, apartado segundo: «El decreto tiene fuerza de ley. Puede derogar, completar, modificar o reemplazar las disposiciones legales en vigor.»

Al crear las regiones, el artículo 107 (quarter) de la Constitución se vuelve más enigmático (sobre este tema, véase nuestro estudio sobre «El compromiso regional», en *Rapports belges au XIème Congrès international*

*de droit comparé*, Bruylant, Bruselas, 1974, p. 381), y se limita a indicar que las nuevas colectividades políticas tendrán capacidad para «regular» materias de interés regional, materias que tampoco precisa. Habrá que esperar el año 1980 para que se aclare parte del misterio. La Constitución revisada el 17 de julio de 1980 indica en su artículo 26 bis que la fuerza jurídica de las normas de Derecho regional estará determinada por las leyes de mayoría especial que organizarán las regiones. Parece de nuevo que se remite la solución del problema a más tarde. Pero señalemos una aclaración importante: el texto de la Constitución determina, con este motivo, que esta fuerza puede ser la de la ley, y que la norma de Derecho regional puede tomar, por tanto, la forma de un decreto.

En rigor el artículo 26 bis de la Constitución no contiene una nueva norma jurídica (véase nuestro estudio sobre «La vie de la Constitution», en “150 ans d’interprétation constitutionnelle”, núm. especial de *Annales de droit*, 1980, p. 126). Ofrece más bien una interpretación oficial de otra disposición constitucional —el artículo 107 (quarter)— cuyas prescripciones se prestaban a discusión. La ley especial del 8 de agosto de 1980 de reformas institucionales saca partido de todos modos de esta habilitación constitucional y específica, en su artículo 5, apartado segundo, que el decreto regional «tiene fuerza de ley», con el mismo título que el decreto comunitario (6).

Al final de estas evoluciones constitucionales, se impone una realidad. La ley ya no es única. Junto a una ley (calificada de nacional por algunos) queda espacio para decretos de la comunidad francesa, comunidad flamenca y de la comunidad germanófona; también hay sitio para decretos de la región valona y la región flamenca. Estas seis normas jurídicas tienen un valor idéntico, el de la ley. Conviene insistir sobre ello. Esta afirmación no es desmentida, como en otras Constituciones modernas, por otras disposiciones constitucionales, por la jurisprudencia o por la práctica. Al contrario. En cada circunstancia, se recuerda que estas normas jurídicas son equivalentes y que el traspaso de atribuciones hacia las colectividades autónomas se ha hecho sin reservas y sin añoranza. Tal y como lo destaca el Consejo de Esta-

---

(6) Quizá uno se preguntará cuáles son las razones de ese rodeo por una ley especial. ¿Por qué la Constitución no podía, como el artículo 59 bis, especificar que el decreto regional tenía fuerza de ley? En realidad, el poder político ha querido reservar el problema del valor de las normas míticas que puede adoptar, en su día, una de las tres regiones no organizada por la ley especial de agosto de 1980, es decir, la región de Bruselas.

do, en su dictamen L.14.221/2, «la *autonomía completa* del Estado, de las comunidades y de las regiones en el ámbito de sus competencias respectivas, ha sido confirmada por la exclusión, proclamada repetidas veces en el transcurso de los trabajos preparatorios de la ley especial, de toda competencia concurrente» (citado por P. TAPIE y M. HANOTIAU, «La jurisprudence du Conseil d'Etat», en *Les compétences régionales et communautaires*, Namur, 1983, p. 16).

3. La coexistencia de seis normas jurídicas con el mismo valor que la ley, sin olvidar la ley especial, conduce a concebir mecanismos destinados a prevenir y a resolver los conflictos entre estas distintas normas (sobre este tema, véase: P. DE VISSCHER y F. DELPÉRÉE, «Pour une jurisdiction constitutionnelle en Belgique», en *Actualité du contrôle juridictionnel de lois*, Bruselas, 1973, p. 241). El Derecho belga no conoce, ya lo hemos señalado, ningún procedimiento que permita afirmar que una norma es superior a otra. Desconoce igualmente, ya que razona en términos de competencias exclusivas, el principio según el cual «el Derecho federal prevalece sobre el Derecho cantonal». Recurre, por el contrario, a procedimientos de control jurídico de los conflictos de competencia. Este control se ejerce, a título preventivo, por la sección de legislación del Consejo de Estado; a título represivo, por una institución nueva, creada por el artículo 107 ter de la Constitución y organizada por la Ley del 28 de junio de 1983: el *Tribunal de arbitraje*.

No se ha tomado conciencia del cambio en las costumbres que la puesta en práctica del Tribunal de arbitraje creaba en Bélgica. Afortunadamente quizá. Es evidente en todo caso, que su creación hace vacilar el dogma de la infalibilidad del legislador o, para emplear una fórmula más clásica, la presunción *iuris et de iure* de regularidad constitucional de la ley.

La Ley del 28 de junio de 1983 habilita en efecto dos formas de recurso contra una ley o un decreto cuya elaboración ha concluido y que han entrado en vigor.

El primer recurso es el *recurso de anulación*. Pueden presentarlo el Consejo de Ministros o el Ejecutivo de una comunidad o de una región (7). Es el ejemplo mismo del recurso abstracto formulado contra una norma de Derecho nacional, comunitario o regional que ha entrado en vigor, sin que los demandantes tengan que dar cuenta de las dificultades concretas que la

---

(7) Lo que significa concretamente que las Asambleas legislativas, comunitarias y regionales no poseen este derecho de toma de posesión. *A fortiori*, otras autoridades públicas como los municipios y las provincias no poseen esta facultad. Tampoco los ciudadanos pueden presentar un recurso en anulación.

norma incriminada hubiera podido suscitar. Es el ejemplo también del recurso directo que pretende conseguir del Tribunal «la anulación de todo o parte de una ley o de un decreto», sin que los demandantes tengan que aplicar otros procedimientos o que apelar a otras jurisdicciones. Es también el ejemplo de un recurso rápido, puesto que el demandante solamente puede actuar en «un plazo de un año siguiente a la publicación de la ley o del decreto» (art. 2, apartado 1). Este plazo es de sesenta días si el recurso se refiere a una ley o a un decreto de asentimiento a un tratado (art. 2, apartado 4). Por el contrario, se inicia un nuevo plazo de seis meses cuando se notifica una decisión del Tribunal de arbitraje que, contestando a una cuestión prejudicial, declara que una ley o un decreto han violado las normas constitucionales de distribución de competencias; de esta manera, el legislador pretende extirpar la causa misma de posibles conflictos posteriores.

No es necesario decir que el Tribunal de arbitraje es inducido de esta manera a estatuir tanto sobre conflictos actuales, que resultan de una oposición entre dos normas de Derecho del mismo nivel, como sobre conflictos virtuales, que resultan de la oposición entre la norma de Derecho constitucional atributiva de competencias y una norma de nivel inferior que hubiera tenido que serle conforme.

El segundo recurso es el introducido por una cuestión prejudicial. Una jurisdicción apela al Tribunal de arbitraje. Actúa así porque estima que la respuesta a la cuestión que plantea es necesaria para tomar una decisión y para resolver el litigio del que se encarga, porque tampoco encuentra en la jurisprudencia el Tribunal, decisiones que ya hubieran estatuido sobre el mismo tema.

Es el ejemplo mismo del recurso concreto que se formula al comienzo de un litigio particular pendiente ante un juez. La observación es tan evidente que la ley no puede dejar de especificar que «la decisión de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de arbitraje suspende el procedimiento y los plazos de procedimiento y prescripción» hasta que lo notifique la decisión del Tribunal (art. 19). También es el ejemplo del recurso indirecto. Sin duda se trata de una jurisdicción que apela, sin intermediarios, al Tribunal, ¿pero cómo olvidar que son las partes del juicio entablado ante tal jurisdicción las interesadas en alegar, especialmente para defenderse, la inconstitucionalidad de una ley o de un decreto? El legislador no ha podido perder de vista esta preocupación: el mismo considera que «cuando una cuestión tal (de constitucionalidad) se plantea ante una jurisdicción» es cuando ésta debe pedir al Tribunal que decida sobre ella. Admite así que el

juez planteará posiblemente de oficio el problema del conflicto de competencias, pero que a las partes también les interesa actuar de esa forma.

El recurso introducido por una cuestión prejudicial es un recurso incidental. Esto da lugar a una consecuencia: no parece indicado fijar un límite en el tiempo a su ejercicio. En el caso de un litigio que aparezca varios años después de la publicación de la ley o del decreto, surge un conflicto y se manifiesta un problema de constitucionalidad. Ni la sección de legislación del Consejo de Estado se ha dado cuenta de ello (o bien sus dictámenes no se han seguido) ni las Asambleas deliberantes que han aprobado el texto inculminado sin discusión, ni el gobierno nacional o los ejecutivos de comunidad o de región que no han creído oportuno presentar un recurso abstracto de anulación. En realidad, es la práctica lo que revela el conflicto. O es la imaginación de los litigantes que lo provoca. ¿Cómo se puede limitar en el tiempo la introducción de tal recurso?

La introducción de controles, incluso parciales, de controles de constitucionalidad de la ley y del decreto contribuye a poner la obra legislativa en su sitio exacto; en un Estado compuesto, recuerda en particular el imperativo de la conformidad respecto de una norma de referencia que se impone a todos los actores políticos.

#### IV. LA DECADENCIA DE LA LEY

¿Quién puede negar que hoy la ley y el Parlamento están cuestionadas? Las democracias modernas han tenido que contestar especialmente a una pregunta precisa: la representatividad, la publicidad, la deliberación amplia, la doble discusión, ¿son sinónimos de eficacia? La mayoría de ellas han buscado la respuesta en sistemas a menudo temporales, de delegación de atribuciones del legislador al Gobierno. Bélgica no es una excepción a la regla.

Felizmente, la Constitución belga contenía una disposición que parecía legitimar la utilización de tal delegación. «El Rey —dice el artículo 78— no tiene otros poderes que aquellos que le atribuyen formalmente la Constitución y las leyes particulares decretadas en virtud de la Constitución misma.» ¿Acaso esas leyes particulares no son las leyes de poderes especiales que habilitan el poder legislativo a actuar en materias que normalmente son de la competencia del legislador?

Es cierto que tanto la doctrina como la jurisprudencia ponen en guardia contra un uso inconsiderado de los poderes especiales (véase, por ejemplo, F. DELPÉRÉE y J. LE BRUN, «Les pouvoirs spéciaux et le domaine financier», en *Etudes en l'honneur de Robert Henrion*, Bruylant, Bruselas, 1985). Subrayan en particular la necesidad de formalizar su ejercicio.

A medida que se multiplican las medidas de habilitación a favor del poder ejecutivo, surgen nuevas garantías del procedimiento: consulta previa a la sección de legislación del Consejo de Estado, deliberación previa de los decretos de los poderes especiales en Consejo de Ministros, informe a las Cámaras legislativas, confirmación por éstas de algunos decretos, ratificación de otros... Cada ley de poderes especiales define detalladamente las formalidades que hay que llevar a cabo en este caso.

También tienden a organizarse controles. Contrariamente a una idea recibida, los poderes especiales no son plenos derechos. Son, por tanto, concebibles controles, aunque no sean frecuentes en los que intervengan los tribunales o la sección de la administración del Consejo de Estado. También pueden interponerse controles políticos en la ejecución del programa gubernamental, pero hay que temer que las Cámaras que han consentido la habilitación no se muestren muy dispuestas a criticar lo que no han podido hacer ellas mismas.

También se han fijado plazos. Los poderes especiales son poderes temporales. Pero quizá aquí es donde las barreras son más frágiles. Sin duda se siente la preocupación por preservar el carácter excepcional de los poderes otorgados. No obstante, la práctica desmiente estos sabios consejos. Los poderes especiales son atribuidos en general por un año; luego se prorrogan por seis meses, incluso por otro año más. La evolución es tal que el Consejo de Estado ha tenido que plantearse el problema de la validez del procedimiento que consistiría en habilitar al gobierno para actuar por la vía de los poderes especiales durante toda una legislatura (es decir, cuatro años). No se ha podido negar a considerar que la sugerencia era cuanto menos incongruente. Hay que reconocer que asistimos a lo que se ha dado en llamar la «vulgarización» de los poderes especiales.

Se dice también que los poderes especiales deben limitarse; solamente pueden referirse a objetos determinados y bien circunscritos; las leyes que los instituyen deberán especificar, ley tras ley, capítulo a capítulo, artículo tras artículo, incluso apartado tras apartado, las disposiciones precisas que merecen ser derogadas o modificadas. Con este motivo, se hace una recomendación al legislador: no puede encomendar al Ejecutivo materias «reser-

vadas», es decir, materias que la Constitución le obliga a regular por sí mismo. Solamente otorgará habilitación en el ámbito de sus competencias.

La observación puede parecer importante desde el punto de vista de la ciencia comparativa. Los fenómenos de delegación también se estudian fuera del sistema constitucional en el que se sitúan e independientemente de un análisis de la función asignada al legislador. ¿Cómo comparar un sistema como el de Bélgica, donde el poder de la ley es en principio ilimitado y donde se pueden operar temporalmente unos traspasos restringidos de competencia, con otros sistemas nacionales en los que, *a priori*, el poder de la ley es limitado y donde la concesión de nuevas competencias reglamentarias puede estrechar todavía más una porción de atribuciones legislativas que ya parecía particularmente restringida?

Si no se tiene cuidado, los poderes especiales pueden acabar con la acción legislativa en unos ámbitos tan importantes como los de la actuación económica y financiera; pueden hacer que el poder legislativo se acostumbre a no actuar; puede anular sus capacidades de control de la acción gubernamental. Si se desea, por el contrario, instaurar una colaboración institucional más estrecha entre las autoridades investidas de las responsabilidades gubernamentales y legislativas y promover un espíritu de cooperación que está en la lógica parlamentaria, quizá esté permitido recurrir a otras formas de legislar. La legislación cuadro preserva mejor la libertad de los dos poderes; con tal de que se mantenga el derecho de enmienda de las Cámaras legislativas, permite que se diferencie mejor la función de orientación y de formación, que corresponde al legislador, de la función de ejecución y de gestión, que es propia del Gobierno. En otras palabras, un concepto más restrictivo de la función de la ley llevaría acaso a frenar el proceso de decadencia en el que ésta parece estar hoy inmersa.

## V. LOS SUSTITUTOS DE LA LEY

Según una expresión clásica, Bélgica vive en un régimen de «monarquía constitucional representativa». Es la idea que expresa el artículo 32 de la Constitución belga: «Los miembros de las dos Cámaras representan la nación...» Esta disposición es importante por muchas razones.

El artículo 32 de la Constitución belga dice que los parlamentarios, los diputados, así como los senadores, poseen lo que CARRÉ DE MALBERG llamaba un poder de libre iniciativa. Un representante no es un mandatario. No

recibe ni una orden, ni una instrucción ni un mandato imperativo. Actúa libremente. Representa, es decir, refleja en su acción diaria, y en especial en su función legislativa, la opinión expresada en el país.

El artículo 32 de la Constitución belga también dice que los parlamentarios representan la nación. Algunos se han preguntado qué era esta nación belga. ¿Es la patria de ayer, de hoy o de mañana? ¿Es las tradiciones, los valores o los ideales? ¿O todo a la vez? En una perspectiva realista se tiende a considerar que esta nación se compone muy concretamente de diez millones de individuos —nacionales y extranjeros— que viven en el territorio belga. La Constitución permite al parlamentario elegido que se exprese no sólo en nombre de los electores que le han concedido su confianza, no sólo en nombre de un colegio electoral determinado, sino también en nombre de toda la población. Legisla por todos.

El artículo 32 de la Constitución belga, junto a su artículo 48, también dice que la representación de las dos Cámaras se realiza conforme a la técnica de una elección basada sobre la norma de *representación proporcional*.

Todos conocen los postulados de esta forma de escrutinio. Las Cámaras deben ser imagen de la nación. Deben expresar las preocupaciones de las diferentes corrientes de la opinión pública. La técnica de la representación proporcional pretende proporcionar una foto instantánea de la opinión pública, foto que le permite reconocerse en sus rasgos esenciales y en sus matices. Contribuye a la composición de una Asamblea que puede pretender reproducir, fielmente, pero a tamaño reducido, el grupo de los electores.

Pero como es bien sabido, el régimen de representación proporcional multiplica el número de listas y consecuentemente el de partidos que actúan en una sociedad política. La mejor prueba de ello es que Bélgica abandonó en 1893 el escrutinio mayoritario que practicaba desde hacía medio siglo y eligió a la vez que un sufragio universal moderado por el voto plural, la representación proporcional; todo esto para salvar un partido liberal amenazado con desaparecer entre el bloque católico y el partido socialista reciente.

El resultado ha superado las esperanzas: en la Cámara de Representantes, una quincena de fracciones políticas se reparten los 212 escaños. No se ha facilitado con ello la labor de confeccionar la ley.

Lo que no dice el artículo 32 de la Constitución, pero supone implícitamente, es que las Cámaras elegidas ostentan el monopolio de la representación nacional. Ellas solas se creen habilitadas para hablar en nombre de la nación, y expresar sus preocupaciones y sus deseos. En realidad, la nación solamente habla en el momento de designar a sus representantes. Esta obser-

vación conduce a rechazar cualquier forma de democracia directa, en el estado actual del Derecho positivo. La Constitución prohíbe el referéndum legislativo. No hay trazas de procedimientos de iniciativa popular. Incluso las consultas nacionales sobre cuestiones de interés general no parecen compaginarse con la afirmación del principio de representación. Estamos a años luz, claro está, de la idea de participación, tal como se encuentra definida en los artículos preliminares de la Constitución italiana... Es cierto que se organizó una consulta popular, en 1950, para resolver lo que se ha dado en llamar la «cuestión real», pero no se trataba más que de un expediente que no puede de ninguna manera ser invocado a título de precedente.

Estos datos de Derecho positivo no pueden ocultar el debate que continúa hoy en Bélgica sobre la oportunidad de recurrir a formas de democracia directa (véase a este propósito los estudios recogidos de una obra recientemente publicada bajo nuestra dirección, *Referéndums*, Ed. Crisp, Bruselas, 1985, p. 404). Y a modificar en este sentido las disposiciones constitucionales en vigor; se han presentado varias proposiciones de declaración de revisión de la Constitución para permitir que se lleven a cabo dichas reformas y para que sea posible además instaurar el referéndum legislativo. Es demasiado pronto para pronunciarse sobre las posibilidades de éxito de tales iniciativas. Por lo menos demuestran que existe una desconfianza acerca de los procedimientos tradicionales de la acción legislativa y una preocupación por descubrir y experimentar técnicas alternativas. Son indicio de un malestar, más que señal de un verdadero entusiasmo.

Hay que añadir que la elección de técnicas referendarias no se puede aislar de un contexto institucional más amplio: el sistema político en el que se insertan.

El análisis comparativo muestra con creces que el referéndum no se concibe de la misma forma en un Estado unitario, donde puede destacar el valor profundo del consenso nacional, que en un Estado federal, donde puede garantizar la diversidad de las preocupaciones particulares; no olvidemos tampoco los Estados regionalizados donde puede revelar las divisiones profundas de una sociedad política. El referéndum no se lleva a cabo de la misma manera en un régimen representativo, donde las Asambleas elegidas poseen en principio la soberanía, residual que en un régimen presidencial donde el jefe del Estado extrae de un escrutinio personalizado su legitimidad y su autoridad. En los regímenes convencionales, por último, la estabilidad de las autoridades públicas no se ve afectada por escrutinios generales o por votaciones particulares. El referéndum no se organiza de la misma manera en

una sociedad pluralista, donde las fuerzas políticas compuestas pueden encontrar —incluso si se trata de fines contestatarios— un medio de expresión privilegiado en la iniciativa popular, que en una sociedad con un partido único, donde el referéndum aparece sobre todo como el procedimiento que permite al régimen otorgarse a buen precio un diploma de liberalismo. En los regímenes bipartidistas, el referéndum significa sobre todo una ocasión para alimentar los antagonismos entre la mayoría y la oposición.

Estas pocas observaciones demuestran también que la práctica de la función legislativa fuera de las Asambleas parlamentarias suscita unas objeciones que sus partidarios no siempre percibieron, dado que ignoraban las condiciones particulares de la expresión. Quizá en esto haya un consuelo: es difícil sustituir al legislador en la función que le es propia.

#### CONCLUSIONES

A lo largo de este informe, hemos querido volver a situar la ley y los actos que equivalen a las leyes en el contexto constitucional de Bélgica.

Quizá se trate de una deformación profesional. El privatista quizá trataría diferentemente el problema y presentaría de otra manera la jerarquía de las fuentes formales del Derecho... Pero, en realidad, no se puede ignorar el punto de paso obligado que la Constitución representa en el razonamiento jurídico.

Algunos lo tacharán de reacción nacionalista. Quizá el internacionalista tenga tendencia a borrar algunas diferencias para situar la función legislativa en un conjunto de actividades que contribuyen al funcionamiento de la sociedad internacional, especialmente europea... ¿Pero cómo se puede perder de vista que ésta se construye todavía en buena medida sobre los Estados y que los Derechos nacionales, para el progreso mismo del Derecho internacional, son fundamentales?

Empresa particularista, añadirán otros. El comparatista sentirá entonces que estos análisis desaniman las tentativas de síntesis transnacionales. Las analogías parecen excepcionales, las trasposiciones delicadas y, finalmente, las comparaciones condenadas al fracaso... Somos de los que piensan que el Derecho público comparado sólo se puede basar en análisis tan profundos como sea posible de las realidades del Derecho nacional, que no puede desarrollarse a partir de datos inciertos y recogidos precipitadamente, que se establece a la larga gracias a estudios comunes. El deseo de comparar no puede eclipsar al de comprender.

Anexo I. *Notas sobre el procedimiento de elaboración y de modificación de la ley*

1. La iniciativa de la ley es el procedimiento que consiste en presentar legítimamente a las Cámaras un texto destinado a convertirse en una ley. La iniciativa del procedimiento corresponde, según el artículo 27 de la Constitución, de las tres ramas del poder legislativo, es decir, el Rey (con la intervención de uno o varios ministros, la Cámara (con la iniciativa de uno o varios diputados) y el Senado (con la iniciativa de uno o varios senadores).

Los anteproyectos de ley son obra del Rey. Están preparados por uno o varios ministros, redactados en dos idiomas y depositados sobre la mesa de una u otra Cámara.

Las proposiciones de ley son obra de los parlamentarios.

2. El proyecto de ley depositado sobre la mesa de una de las dos Cámaras contiene el texto que puede convertirse en ley, al que se le adjunta un informe de los motivos y *el dictamen del Consejo de Estado*.

El artículo 3 de las leyes coordinadas sobre el Consejo de Estado especifica que «aparte los casos de urgencia especialmente motivado y los proyectos relativos a los presupuestos, a las cuentas, a los préstamos, a las operaciones del Estado y al contingente del Ejército, los ministros, cada uno en lo que le concierne, someten a dictamen motivado de la sección de legislación, el texto de los anteproyectos de ley...»

El artículo 3 establece, sin embargo, una atenuación: un ministro puede invocar la urgencia a condición que ésta esté especialmente motivada. Pero, en esta hipótesis, el ministro está obligado a pedir un dictamen limitado: esto se refiere exclusivamente al hecho de saber si el anteproyecto de ley tiene como objeto materias que no son de la competencia del Estado, sino que pertenecerían más bien a la competencia de una comunidad o de una región.

El artículo 3 establece también unas excepciones. Se trata de los proyectos de ley formales.

El examen de la sección de legislación del Consejo de Estado concierne la forma de los textos, así como su validez jurídica.

¿Cuáles son las consecuencias del dictamen de la sección de legislación? En principio, no tiene ninguna autoridad jurídica. No tiene efecto obligatorio. No compromete de ninguna manera al Gobierno.

No obstante, maticemos el tema: si según el dictamen de la sección de legislación, el anteproyecto de ley excede la competencia del Estado y atenta

contra las competencias de las comunidades y de las regiones, el texto es devuelto al comité de concertación organizado por la ley del 9 de agosto de 1980. Esta institución está formada respetando a la paridad lingüística. Está compuesta por miembros del gobierno nacional y por ejecutivos comunitarios y regionales. El sistema establecido demuestra que el legislador se ha preocupado por evitar en la medida de lo posible los conflictos de competencia. No ha querido desatender un dictamen del Consejo de Estado que denuncie un exceso de competencia posible del Estado, de la comunidad o de la región.

### 3. *Toma en consideración*

Del Reglamento de la Cámara y del Reglamento del Senado resulta que los presidentes de las Asambleas disponen del derecho a autorizar la impresión y distribución de las proposiciones de ley que les envían.

La impresión de una proposición está subordinada a un voto: el de toma en consideración. Es un voto previo de admisibilidad por la Cámara.

La toma en consideración es casi siempre automática.

### 4. *La remisión ulterior al Consejo de Estado*

El artículo 2 de las leyes coordinadas sobre el Consejo de Estado indica las posibilidades de intervención de la sección de legislación *en el transcurso* del procedimiento de la elaboración de la ley. Ya no se trata esta vez de contestar a las solicitudes de un ministro. Se trata de que el Consejo de Estado dé su dictamen a petición del presidente de una Asamblea legislativa o a petición de la Asamblea legislativa. Se trata de hacerlo a propósito de un proyecto de iniciativa gubernamental que es depositado, o a propósito de una proposición de un diputado o de un senador o incluso a propósito de una enmienda a un proyecto o a una proposición.

A este nivel, la consulta ya no es obligatoria, sino facultativa.

El presidente de la Cámara o del Senado debe, sin embargo, pedir la opinión del Consejo de Estado cuando un tercio al menos de los miembros de la Asamblea lo piden.

El presidente de la Cámara o del Senado también pide la opinión del Consejo de Estado cuando la mayoría de los miembros de un grupo lingüístico lo piden.

### 5. *Las comisiones parlamentarias*

Las comisiones parlamentarias son órganos de trabajo creados por cada una de las Cámaras legislativas y en su seno. Están encargadas de proceder a la preparación del trabajo a realizar en sesión plenaria. Con este motivo, disponen de competencias técnicas.

Las comisiones parlamentarias trabajan a puerta cerrada.

### 6. *La discusión y la votación*

El sentido de una discusión en comisión es dado a conocer a los demás miembros de la Asamblea mediante un informe establecido por los miembros de la comisión y publicado en los documentos parlamentarios.

El procedimiento de discusión y de votación se realiza en varias etapas:

— Discusión general.

— Discusión artículo por artículo, teniendo en cuenta las posibles enmiendas propuestas. Véase también el artículo 42 de la Constitución.

— Votación artículo por artículo.

— Votación sobre el conjunto de la ley. La mayoría de los miembros de la Asamblea debe estar presente. La votación tiene lugar por llamamiento nominativo. La decisión se alcanza si el número de votos positivos es superior al número de votos negativos.

### 7. *El timbre de alarma*

Véase el artículo 38 bis de la Constitución. Se puede introducir una moción entre la presentación del informe y antes de la votación final en sesión pública. Se suspende entonces el procedimiento. Se encomienda la moción al Consejo de Ministros para que éste dé en los treinta días siguientes su opinión motivada. El Consejo de Ministros invita a las Cámaras a pronunciarse o bien sobre la opinión o bien sobre el proyecto o bien sobre la proposición eventualmente enmendados.

### 8. *La remisión a la otra Cámara*

El procedimiento descrito en una Cámara debe seguirse en la otra. Es el principio mismo del bicameralismo. Las dos Asambleas deben hacer el mismo trabajo y aprobar en los mismos términos el texto que se convertirá en ley.

Si un texto aprobado en la primera Asamblea es modificado y enmendado sobre un punto importante en la segunda, debe volver a la primera. Es el mecanismo del vaivén parlamentario.

9. *La sanción* es el acto mediante el cual el Rey, en su calidad de tercera rama del poder legislativo, aprueba el texto que ha sido aprobado por las dos Cámaras legislativas (arts. 26 y 69 de la Constitución).

La sanción puede ser considerada en su forma positiva: es el acuerdo otorgado por el Rey. Podría ser tomada también bajo una forma negativa: es el derecho de veto. Pero el veto ha caído en desuso.

«Balduino, Rey de los belgas, a todos los presentes y a los que vendrán, salud. Las Cámaras han aprobado y no sancionamos lo que sigue...»

#### 10. *La promulgación de la ley*

La promulgación es el acto jurídico por el cual el Rey, jefe del poder ejecutivo, certifica que se han respetado las formalidades necesarias para la elaboración de la ley. Esta constatación marca el inicio de la ejecución de la ley.

La promulgación confiere entonces a la ley un carácter auténtico y este atestado oficial tiene como finalidad sanar los vicios de procedimiento que hubieran podido afectar la elaboración de la ley.

La promulgación hace también que la ley sea ejecutiva: los agentes de la autoridad pública, los de la fuerza pública, los de los servicios públicos, tienen la obligación de proceder a la ejecución de la ley en cuanto es promulgada.

#### 11. *La firma real*

La sanción y la promulgación de la ley por el Rey son atestiguadas por su firma. Según el uso, ésta solamente se produce después del refrendo de uno o varios ministros.

#### 12. *El sello del Estado*

«Promulguemos la presente ley. Ordenemos que sea revestida por el sello del Estado y publicada en el *Moniteur* belga.»

13. *La publicación en el «Moniteur» belga*

El artículo 129 de la Constitución especifica que ninguna ley es obligatoria si no es publicada en las condiciones determinadas por la ley. La publicación es el acto material por cuyo efecto la ley se da a conocer a todos los ciudadanos. Es obligatoria en el plazo legal, es decir, según los términos del artículo 4 de la ley del 3 de mayo de 1961, el décimo día después de su publicación, al menos que la ley haya fijado otro plazo.

14. *Entrada en vigor*

Normalmente la ley es obligatoria el décimo día después de la publicación en el *Moniteur* belga. Pero la ley puede también fijar otro plazo. Puede igualmente encargar al Rey que fije la fecha de entrada en vigor de estas disposiciones mediante un decreto real.