

## Sentencia 9267/81

### CASO MATHIEU-MOHIN Y CLERFAYT

Sentencia de 2 de marzo de 1987

El artículo 3 del Protocolo núm. 1 y un régimen electoral singular.

#### COMENTARIO

##### I

1. La Comisión sometió este caso al Tribunal el 11 de julio de 1985. Había empezado con la demanda, de fecha 5 de febrero de 1981, que en principio formularon contra el Reino de Bélgica 15 Diputados y Senadores belgas, pero que solamente se admitió a trámite por la Comisión en cuanto a los dos que le dan nombre.

2. La demanda de la Comisión se remite a los preceptos pertinentes y la pretensión que se formula es que se resuelva si el Estado demandado, como consecuencia de los hechos que se exponen, infringió el artículo 3 del Protocolo núm. 1, tanto en sí solo como en relación con el artículo 14 del Convenio.

3. Los demandantes atendieron el ofrecimiento reglamentario y han participado en el procedimiento ante el Tribunal, asistidos por sus respectivos Letrados.

El 22 de octubre de 1985, la Sala que conocía de los autos se inhibió en favor del pleno del Tribunal, considerando que se planteaban cuestiones importantes sobre la interpretación del Convenio para la protección de los Derechos Humanos.

El procedimiento oral, previos los trámites que la sentencia detalla, empezó el 24 de septiembre de 1986.

La audiencia pública se celebró en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo, y la sentencia lleva la fecha 2 de marzo de 1987.

##### II

1. La señora Mathieu-Mohin, belga de lengua francesa, estaba domiciliada, cuando presentó su demanda ante la Comisión de Derechos Humanos, en Vilvorde, una población del distrito administrativo de Hal-Vilvorde, que forma parte de la región flamenca y de la circunscripción electoral de Bruselas. Elegida por sufragio universal precisamente en dicha circunscripción, ocupaba entonces su escaño en el Senado y, por haber prestado su juramento en la Cámara en francés, no podía legalmente pertenecer al Consejo flamenco, y era miembro del Consejo de la Comunidad francesa.

2. El otro demandante, el señor Clerfayt, también ciudadano belga de lengua francesa, residía y reside en Rhode-Saint-Genèse, municipio que pertenece también al distrito administrativo de Hal-Vilvorde y a la circunscripción electoral de Bruselas. Prestó su juramento en francés, y, como consecuencia, no puede ser miembro del Consejo flamenco. En cambio, lo ha sido y lo es del Consejo de la Comunidad francesa.

En 1983, intentó interpelar al miembro del Poder ejecutivo flamenco competente sobre determinadas materias, en relación a la situación en su Municipio y en otros de la

circunscripción electoral de Bruselas, y el Presidente de la Cámara de Representantes consideró inadmisibles sus pretensiones. El Presidente del Consejo flamenco, al que se dirigió posteriormente, rechazó también su petición.

3. La sentencia de que se trata, después de la sucinta exposición de los hechos propiamente dichos, se refiere con detalle y, a la vez, con precisión, al ordenamiento constitucional y legislativo de Bélgica en relación con la materia que es objeto de este caso. No es posible ni necesario, naturalmente, recoger esta parte de la sentencia en el resumen que se está haciendo como obligado antecedente del habitual comentario. Solamente nos referiremos con brevedad al final de esta exposición normativa, que trata concretamente de la situación especial de los electores y de los representantes elegidos domiciliados en el distrito administrativo de Hal-Vilvorde.

El distrito administrativo de Hal-Vilvorde -creado en 1983- comprende, al dictarse la sentencia, los municipios del antiguo distrito administrativo de Bruselas, excepto los del distrito bilingüe de Bruselas, pero con inclusión de los seis municipios periféricos, de régimen especial, uno de ellos precisamente Rhode-St. Genèse.

Hal-Vilvorde depende de la región de lengua neerlandesa y de la región flamenca y, como consecuencia, del Consejo y del Ejecutivo flamencos. Existe, no obstante, una importante minoría de lengua francesa. Incluso los que hablan francés son mayoría en los seis municipios periféricos antes mencionados cuya incorporación a la región de Bruselas se ha negado hasta la fecha.

Por excepción a la coincidencia en general de distritos administrativos y circunscripciones electorales, los de Bruselas-capital y de Hal-Vilvorde forman una sola circunscripción para las elecciones al Parlamento y para las provinciales, con Bruselas como ciudad de mayor importancia. Según los demandantes, los electores de lengua francesa de Hal-Vilvorde pueden enviar por sí solos tres o cuatro Diputados a la Cámara baja.

Un candidato de habla francesa -esté o no esté domiciliado en el distrito de Hal-Vilvorde- puede presentarse a las elecciones, y los electores, aunque no hablen francés, pueden votarle. El juramento como parlamentario electo puede prestarlo en francés o en neerlandés, cualquiera que sea su lengua materna.

En el primer supuesto -el de autos-, como perteneciente al grupo lingüístico francés de una de las dos Cámaras, puede formar parte del Consejo de la Comunidad francesa -sin competencias en Hal-Vilvorde-; no así del Consejo flamenco ni del Consejo regional valón.

En el segundo supuesto, se incorporará a un grupo lingüístico neerlandés y formará parte del Consejo flamenco, no del Consejo de la Comunidad francesa ni del Consejo regional valón, y perderá el derecho de votar dentro de un grupo lingüístico francés en las cuestiones en que, constitucionalmente, se exige una mayoría especial.

En cuanto a los electores de habla francesa del distrito de Hal-Vilvorde, sólo pueden estar representados en el Consejo flamenco por quienes hayan jurado su cargo en neerlandés.

### III

1. La demanda ante la Comisión se presentó el 5 de febrero de 1981. Los firmantes -que eran, al principio, ocho Senadores y siete Diputados domiciliados en Bruselas, salvo los dos que han podido continuar actuando- impugnaban especialmente el sistema de designación de los Consejos y de los Ejecutivos de las comunidades y de las regiones, y criticaban también que no

se hubiese dotado a la región de Bruselas de órganos análogos a los de las regiones valona y flamenca. Se invocaban los artículos 1 y 3 del Protocolo núm. 1, en sí mismos y en relación con el artículo 14 del Convenio.

La Comisión, en su resolución sobre la admisión de la demanda, rechazó por incompatibilidad *ratione materiae* con el Convenio la reclamación relativa al artículo 1 del citado Protocolo y, por evidente falta de fundamento, las formuladas entre otros extremos, sobre la falta de órganos especiales en la región de Bruselas; y, en cambio, la admitió a trámite en tanto en cuanto los dos parlamentarios que hoy dan título al caso se quejaban, como electores domiciliados en el distrito de Hal-Vilvorde, de su imposibilidad de elegir representantes de lengua francesa para la Asamblea regional correspondiente y, como elegidos, de no poder pertenecer a ella.

La Comisión, en su informe de 15 de marzo de 1985, entendió que no se habían cumplido las exigencias del artículo 3 del Protocolo en cuanto a los demandantes como electores; y que no procedía estudiar el litigio en el ámbito del artículo 14 del Convenio ni examinar separadamente las posibles violaciones del Convenio y del Protocolo respecto a los demandantes en su condición de elegidos.

2. El Gobierno había pedido al Tribunal ya en su Memoria que reconociera que no se había violado ningún precepto del Convenio o del Protocolo tantas veces citado, conclusión que se confirmó en lo fundamental en el acto de la vista del litigio.

La señora demandante pidió, por su parte, en el mismo trámite inicial que se reconociera la violación del artículo 3 del Protocolo en relación con el artículo 14 del Convenio, en su condición de electora y elegida, domiciliada en el distrito administrativo de Hal- Vilvorde, pretensión que ratificó en la vista, añadiendo la procedencia de una indemnización, y el señor Clerfayt pidió y reiteró que se estimara totalmente su demanda.

#### IV

1. La sentencia que resumirnos antes de comentarla se refiere en su primer fundamento de Derecho a la violación, que alegan los demandantes, del artículo 3 del Protocolo núm. 1, considerado en sí solo, es decir, sin especial relación con cualquier otro precepto. La pretensión de los demandantes es doble: de una parte, impugnan la legislación belga porque los electores de lengua francesa de Hal-Vilvorde no pueden elegir representantes de su lengua en el Consejo flamenco, a diferencia de los electores de habla neerlandesa; de otra parte, se refieren a que dicha normativa impide que forme parte de dicho Consejo un parlamentario elegido en la misma circunscripción electoral y domiciliado en un municipio del distrito de Hal-Vilvorde si pertenece al grupo lingüístico francés de una de las dos Cámaras, a diferencia también de los representantes incorporados a un grupo lingüístico neerlandés y con la misma domiciliación.

A) Para resolver la cuestión planteada, el Tribunal considera necesario interpretar en Derecho el texto del artículo 3 del Protocolo núm. 1, es decir, determinar su sentido. Resumimos a continuación los principales resultados de esta tarea interpretativa.

El precepto, como expone con detalle la sentencia, tiene gran importancia en el sistema del Convenio. Es claro, y coinciden en ello todos los comparecientes, que la apariencia «interestatal» de la redacción no supone ninguna diferencia de fondo con las demás disposiciones normativas del Convenio y de los Protocolos. Es un precepto positivo, o sea, que impone al Estado la obligación de tomar medidas para que haya elecciones.

La sentencia refleja con concisión y, a la vez, con claridad, la evolución de la opinión de la

Comisión sobre la naturaleza de los derechos que confirma el artículo en cuestión, hasta llegar a hablar de «derechos subjetivos de participación», a saber, el «derecho de voto» y el «derecho de ser su candidato», concepción que el Tribunal acepta.

Ahora bien, estos derechos no son absolutos. El artículo 3 no es un obstáculo a que los Estados Contratantes sometan los derechos de sufragio activo y pasivo a determinados requisitos, aunque el Tribunal europeo ha de asegurarse de que no hacen que aquéllos sean ineficaces en su propia esencia. En especial, estos requisitos no deben oponerse a «la libre expresión de la opinión del pueblo...».

En principio, el artículo se aplica solamente a las elecciones al Cuerpo legislativo, expresión que no siempre equivale a la de Parlamento. Las recientes reformas constitucionales belgas -se alude a las de 1980- han conferido al Consejo flamenco facultades tan amplias que lo convierten, con el Consejo de la Comunidad francesa y el Consejo regional valón, en una parte del Cuerpo o Poder legislativo belga, además de la Cámara de representantes y del Senado.

En cuanto al procedimiento electoral, el precepto que se interpreta no obliga a establecer un sistema determinado, con tal que sea democrático.

B) El Tribunal, después de interpretar el artículo 3 del Protocolo número 1 en la forma que se ha reflejado a grandes rasgos, examina su aplicación concreta al caso de autos.

La Ley especial de 1980 que, en definitiva, se impugna, forma parte de las instituciones belgas en las que impera el principio de la territorialidad. La finalidad de la reforma en curso es lograr un equilibrio entre las distintas comunidades culturales del Reino. El régimen electoral controvertido se ha de examinar en el contexto general y, si así se hace, la sentencia lo considera razonable. La experiencia demuestra que una situación como la de que se trata no supone necesariamente una amenaza para las respectivas minorías. Los electores de lengua francesa del distrito de Hal-Vilvorde votan y pueden ser elegidos en las mismas condiciones legales que los que hablan neerlandés. No pierden estos derechos por las circunstancias que se han expuesto. No se trata de ninguna limitación desproporcionada que se oponga a lo que dispone el artículo 3 del Protocolo núm. 1.

2. La sentencia trata, en segundo lugar, de la violación que se ha alegado del artículo 14 del Convenio, en relación con el artículo 3 del Protocolo núm. 1.

Los demandantes consideran que han recibido un trato distinto que el dispensado a los electores y a los representantes elegidos de lengua neerlandesa, también domiciliados en Hal-Vilvorde, lo cual supone una discriminación por razón de lengua y de pertenencia a una minoría nacional.

El Tribunal entiende que se han reiterado a este respecto los argumentos aducidos en relación al artículo 3 del Protocolo núm. 1, y se remite, en consecuencia, a lo ya dicho entonces, que demuestra que no existió tal discriminación (véase el apartado 57 de la Sentencia).

V

Se procura habitualmente en el comentario que sigue al resumen de cada sentencia dictada por el Tribunal de Derechos Humanos, destacar la cuestión principal planteada en el caso y, sobre todo, lo que puede tener interés general con independencia, en lo que cabe, de los hechos concretos que lo han ocasionado. Pues bien: no es tarea fácil en el que va a comentarse.

En efecto: nos encontramos ante un litigio promovido en determinadas circunstancias, de difícil repetición fuera del entorno en que se produce y que, incluso en él, son muy específicas dentro del régimen jurídico que lo caracteriza.

Aun así, siempre se encuentra en estas resoluciones «algo» que reviste interés como jurisprudencia y que puede servir de guía o, por lo menos, de orientación en futuras controversias.

1. Parece que lo más interesante en la que se comenta -desde el punto de vista a que acaba de aludirse- es la interpretación que hace el Tribunal del artículo 3 del Protocolo núm. 1, al resolver por primera vez, según parece, una reclamación en torno a este punto.

Su redacción, como reconoce la propia sentencia, presenta dos rasgos que merecen destacarse. De una parte, aparecen directamente como sujetos obligados los Estados Contratantes, en lugar del lenguaje usual de los artículos del Convenio en los que se habla una y otra vez de los derechos de la persona, por lo demás muy en consonancia con su denominación y, lo que es más importante, con la finalidad que se pretende a tenor de su propio preámbulo. De otra parte, casi siempre se imponen en el Convenio, como lógica contrapartida de lo dicho, obligaciones de abstención a los Estados que lo suscriben y sólo, como excepciones, obligaciones positivas, más bien limitadas. Pues bien: en el precepto en cuestión, el texto es tajante a este respecto: las Partes Contratantes se comprometen a organizar (es decir, a celebrar) elecciones libres en las condiciones que expresa.

Por lo demás, nada de lo dicho obsta a que existan titulares de derechos subjetivos que se consideren víctimas de una violación de este artículo y como tales legitimados para acudir con su demanda a la Comisión, tal como se puntualiza en el artículo 25 del Convenio; y así se ha reconocido en la sentencia que se comenta.

Son, ciertamente, interesantes las consideraciones que en ella se hacen sobre la concreta naturaleza de los derechos presuntamente violados. Se trata, en definitiva, del derecho de sufragio activo y pasivo, del derecho a elegir y ser elegido.

La sentencia reconoce que estos derechos no son absolutos y que los Estados pueden imponer, en cierto modo, limitaciones al establecer determinados requisitos para su ejercicio. Ahora bien, afirma, como lo ha hecho en otras situaciones más o menos parecidas, que corresponde en definitiva al Tribunal europeo resolver si se ha respetado el Protocolo en cuestión. Una vez más reitera su conocido criterio de que los requisitos que se establezcan persigan una finalidad legítima y de que los medios guarden una razonable proporción con los fines.

Es interesante también puntualizar que el artículo 3 se refiere sólo a lo que llama «Cuerpo legislativo», es decir, al Poder que legisla. Hay en la sentencia una exigencia mínima, muy importante: se trata, «por lo menos», de una de las Cámaras. No se plantea, pues, ciertamente, la cuestión de las dos Cámaras -a efectos de la elección-, seguramente, entre otras razones, por las exigencias de la realidad. En cambio, se señala que el concepto utilizado se ha de interpretar, teniendo en cuenta la estructura constitucional del Estado afectado.

Finalmente, en cuanto al procedimiento de la elección, no se impone ningún sistema determinado, y se respeta el margen discrecional de los Estados, según las circunstancias de tiempo y lugar, con tal que se respete, a su vez, la igualdad de trato de los ciudadanos al ejercitar su derecho como electores y como candidatos.

2. La convivencia, en Bélgica, de dos grandes comunidades lingüísticas y culturales ha tenido

como consecuencia una serie de reformas legislativas, incluso constitucionales, que han afectado fundamentalmente al Estado unitario que establecía su Constitución de 1831. Hoy, en esta materia, la estructura política belga es muy distinta de lo que fue y, dentro de su singularidad, el problema planteado en relación a determinado distrito administrativo y a los ciudadanos de habla francesa en él domiciliados, es más singular aún, tal como se expone en la sentencia que se comenta y en el resumen que antes se ha hecho.

La verdad es que, al menos a primera vista, no parece que el artículo 3 del Protocolo núm. 1 se haya redactado para casos como el de autos.

Aun así, la solución dada al problema por la sentencia es discutible y ha sido discutida en el voto particular discrepante formulado conjuntamente por cinco magistrados. Posiblemente, como puede deducirse de la lectura de la sentencia, han pesado mucho en el Tribunal que la dicta dos circunstancias: las mayorías que obtuvo en su día en los grupos lingüísticos la legislación que ahora se impugna y su naturaleza transitoria.

Claro está -el mismo voto particular lo apunta, aun reconociendo que no es asunto de su competencia- que pudo pensarse en el Derecho interno en otras soluciones que evitaran las consecuencias que produce la normativa impugnada, como las que, por vía de ejemplo, citan los jueces discrepantes. Pero -como implícitamente al menos, también se deduce del fallo- ha debido tener muy en cuenta el órgano juzgador el esfuerzo hecho por el Estado demandado para mantener, en materia tan delicada, el necesario y difícil equilibrio interno, mediante fórmulas de compromiso, cuya valoración quizá corresponda más al mundo de la política que al del Derecho.

#### TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

22 de octubre de 1985

CASO MATHIEU-MOHIN Y CLERFAYT

#### RESOLUCIÓN

En el caso Mathieu-Mohin y Clerfayt, la Sala competente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, reunida en Estrasburgo, en privado, el 22 de octubre de 1985, y compuesta por el Presidente señor R. Ryssdal, y por los jueces señores W. Gashof van der Meersch, J. Cremona, G. Wiarda, señora D. Bindschedler-Robert, señores D. Evrigenis y R. Macdonald y señor M.-A. Eissen, Secretario.

Visto el artículo 50 del Reglamento del Tribunal, vistos la demanda con que empezó el procedimiento y el informe de la Comisión; considerando que el caso suscita cuestiones importantes que afectan a la interpretación del Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, resuelve por unanimidad inhibirse, con efectos inmediatos, en favor del Tribunal en pleno.

Firmado: Rolv Rissdal, PRESIDENTE

Firmado: Marc-André Eissen, SECRETARIO

#### TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

2 de marzo de 1987

## CASO MATHIEU-MOHIN Y CLERFAYT

### SENTENCIA

En el caso Mathieu-Mohin y Clerfayt, el Tribunal europeo de Derechos Humanos, conociendo en pleno, en aplicación del artículo 50 de su Reglamento, y compuesto por los jueces siguientes:

Señores R. Ryssal, Presidente;

J. Cremona,

Thór Vilhjálmsson,

Sra. D. Bindschedler-Robert,

G. Lagergren,

F. Gölcüklü,

F. Matscher,

J. Pinheiro Farinha,

L.-E. Pettiti,

B. Walsh,

Sir Vincent Evans,

R. Macdonald,

C. Russo,

R. Bernhardt,

J. Gersing,

A. Spielmann,

N. Valticos,

W. Ganshof van der Meersch, juez «ad hoc»,

y por los señores M.-A. Eissen, Secretario, y H. Petzold, Secretario adjunto.

Después de deliberar en privado el 26 de septiembre de 1986 y el 27 y 28 de enero de 1987.

Dicta la siguiente sentencia, adoptada en esta última fecha citada:

### PROCEDIMIENTO

1. La Comisión europea de Derechos Humanos («la Comisión»), elevó este caso al Tribunal el

11 de julio de 1985, dentro del plazo de tres meses que establecen los artículos 32.1 y 47 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («el Convenio»). Comenzó el caso con la demanda (núm. 9.267/81), dirigida contra el Reino de Bélgica y presentada, en virtud del artículo 25, con fecha 5 de febrero de 1981, al principio por 15 Diputados y Senadores belgas, pero solamente admitida a trámite por la Comisión en cuanto a dos: la señora Lucienne Mathieu-Mohin y el señor Georges Clerfayt (véanse los posteriores apartados 40 y 41).

2. La demanda de la Comisión se remite a los artículos 44 y 48 y a la declaración belga de reconocimiento de la jurisdicción obligatoria del Tribunal (art. 46). Se pretende que se resuelva si los hechos de autos ponen de manifiesto que el Estado demandado incumplió las obligaciones que resultan del artículo 3 del Protocolo núm. 1, por sí solo y en relación con el artículo 14 del Convenio.

3. Los demandantes, en contestación al ofrecimiento previsto por el artículo 33.3.d) del Reglamento, anunciaron su propósito de participar en el procedimiento pendiente ante el Tribunal y designaron a sus respectivos abogados (art. 30).

4. La Sala, que debía constituirse con siete jueces, se componía, como miembros de oficio, de los señores W. Ganshof van der Meersch, juez elegido por su nacionalidad belga ( art. 43 del Convenio), y R. Ryssdal, Presidente del Tribunal ( art. 21.3.b del Reglamento). El 2 de octubre de 1985, el Presidente designó por sorteo, ante el Secretario, a los cinco miembros restantes, el señor J. Cremona, la señora Bindschedler-Robert y los señores Evrigenis, R. Macdonald y J. Gersing (arts. 43 in fine del Convenio y 21.4 del Reglamento).

5. El 22 de octubre de 1985, la Sala acordó, por unanimidad, en aplicación del artículo 50 del Reglamento, inhibirse, con efectos inmediatos, en favor del Tribunal en pleno.

6. El Presidente del Tribunal consultó, por medio del Secretario, a los comparecientes sobre la necesidad del procedimiento escrito (art. 37, apartado 1). El 21 de enero de 1986 resolvió que el Agente del Gobierno belga («el Gobierno») y los representantes de los demandantes podrían presentar sus memorias o alegaciones hasta el 21 de marzo y que el Delegado de la Comisión dispondría de dos meses para contestarlas. El 18 de marzo prorrogó hasta el 21 de mayo el plazo concedido al Gobierno y a los abogados del segundo demandante.

Las memorias de los Letrados de la señora Mathieu-Mohin, de los del señor Clerfayt y también de los del Gobierno entraron en Secretaría el 19 de marzo, el 28 de mayo y el 3 de junio de 1986, respectivamente. El 18 de julio, el Secretario de la Comisión anunció que el Delegado expondría su parecer en la vista.

7. El señor J. de Meyer, elegido miembro del Tribunal, el 29 de enero de 1986, en la vacante causada por el señor Ganshof van deer Meersch, cuyo mandato había terminado, era el llamado a formar parte del Tribunal por su nacionalidad (arts. 43 del Convenio y 2.3 del Reglamento), pero, en carta dirigida al Presidente el 12 de febrero del mismo año, anunció que se abstendría debido a que había participado en la preparación de la ley que se impugnaba ( art. 24.2 del Reglamento). El 27 de marzo de 1986, el Agente del Gobierno notificó al Secretario la designación del señor Ganshof van deer Meersch como juez «ad hoc» (arts. 43 del Convenio y 23.1 del Reglamento).

8. El Presidente, después de consultar, por medio del Secretario, al Agente de Gobierno, al Delegado de la Comisión y a los Letrados de los demandantes, resolvió el 1 de julio de 1986 que el procedimiento oral empezaría el 24 de septiembre (art. 38 del Reglamento).

9. La vista fue pública y se celebró, en la fecha señalada, en el Palacio de los Derechos Humanos, en Estrasburgo. Antes, el Tribunal celebró una reunión preparatoria.

Han comparecido:

- Por el Gobierno:

el señor J. Niset, asesor jurídico del Ministerio de Justicia, agente;

el señor E. Jakhian, abogado, asesor jurídico.

- Por la Comisión:

el señor J. A. Frowein, delegado.

- Por la señora Mathieu-Mohin:

el señor J.-J. Pegorer, abogado, asesor jurídico.

- Por el señor Clerfayt:

el señor B. Maingain, y

el señor J.-P. Lagasse, abogados, asesores jurídicos.

El Tribunal oyó las declaraciones y las contestaciones a sus preguntas y a las de varios jueces: del señor Jakhian, por el Gobierno; del señor Frowein, por la Comisión, y de los señores Lagasse, Maingain y Pegorer, por los demandantes.

10. La Comisión, los demandantes y el Gobierno, indistintamente, aportaron los días 17, 23 y 24 de septiembre de 1986 varios documentos, bien a requerimiento del Presidente, bien por su propia iniciativa.

## HECHOS

### I. LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO

#### A. La señora Mathieu-Mohin

11. La señora Mathieu-Mohin, ciudadana belga de habla francesa, vive en la actualidad en Bruselas, pero cuando presentó su demanda ante la Comisión tenía su domicilio en Vilvorde. Se trata de una población situada en el distrito administrativo de Hal- Vilvorde (Halle-Vilvoorde), en la región flamenca y en la circunscripción electoral de Bruselas (apartados posteriores 19, 21 y 37 y 38).

La demandante, elegida por sufragio universal directo en dicha circunscripción, ocupaba su escaño a la sazón en el Senado, una de las dos Cámaras que constituyen el Parlamento de la nación. Como había jurado su cargo en el Senado en francés, no podía ser miembro del Consejo flamenco (véanse los posteriores apartados 16, 27 y 30). En cambio, era uno de los miembros del Consejo de la Comunidad francesa; no así del Consejo regional valón (apartados 27 y 30).

No fue reelegida el 8 de noviembre de 1981 y no se presentó como candidato en las elecciones legislativas de octubre de 1985.

#### B. El señor Clerfayt

12. El señor Clerfayt, también de nacionalidad belga y de habla francesa, vivía y continúa viviendo en Rhode-Saint-Genèse (Sint- Genesius-Rode). Como Vilvorde, este municipio depende a la vez del distrito administrativo de Hal-Vilvorde y de la circunscripción electoral de Bruselas. Sin embargo, el legislador le ha otorgado, junto con otras cinco poblaciones de los alrededores de la capital, un «Estatuto especial», debido a los numerosos habitantes de lengua francesa (apartado 37).

El demandante formó parte, desde sus orígenes, del Frente democrático de Bruselas de lengua francesa. Desde 1968 ocupa un escaño en el Parlamento de la nación -concretamente, en la Cámara de Representantes-, elegido en la circunscripción electoral de Bruselas. Juró su cargo en lengua francesa, lo cual le impide pertenecer al Consejo flamenco; en cambio, ha sido y sigue siendo miembro del Consejo de la Comunidad francesa; no así del Consejo regional valón.

13. El 28 de noviembre de 1983, el señor Clerfayt pidió al Presidente de la Cámara de Representantes que se le permitiera «interpelar» al miembro del Poder Ejecutivo flamenco (apartado 27) competente en ordenación territorial, política del suelo, viviendas sociales y expropiación por causa de utilidad pública, sobre las cuestiones que se planteaban en estas materias en Rhode-Saint-Genèse y en otros municipios de la circunscripción electoral de Bruselas. Al día siguiente, se le denegó lo solicitado considerándolo inadmisibile; y, en consecuencia, se dirigió, el 13 de diciembre al Presidente del Consejo flamenco, el cual le contestó en parecidos términos el 15 del mismo mes.

## II. EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y LEGISLATIVO

14. El Reino de Bélgica fue concebido en sus orígenes, en 1831, como un Estado unitario, aunque dividido en provincias y municipios con amplia autonomía ( arts. 1 , 31 y 108 de la Constitución de 7 de febrero de 1831), pero se ha ido inclinando gradualmente hacia modelos de organización federal.

Esta evolución, cuyas principales manifestaciones son las reformas constitucionales del 24 de diciembre de 1970 y del 17 de julio de 1980, no ha terminado todavía. Además de algunas repercusiones en las instituciones centrales del Estado, se ha traducido en la creación de regiones y comunidades e influye continuamente en la situación de los electores y de sus representantes domiciliados en el distrito administrativo de Hal-Vilvorde.

#### A. Evolución de las instituciones del Estado central

15. El poder legislativo se ejerce conjuntamente, a escala nacional, por el Rey y las dos Cámaras del Parlamento, la Cámara de Representantes y el Senado ( art. 20 de la Constitución ). La primera se compone de 212 miembros elegidos por cuatro años por sufragio universal directo, obligatorio y secreto, mediante un sistema de representación proporcional (arts. 47, 48, 49.1 y 51); la segunda, de 106 senadores elegidos de la misma manera, y de un determinado número de miembros elegidos por los Consejos provinciales o mediante un sistema de «co-optación», también por cuatro años (arts. 53 a 55).

En lo que se refiere a la Cámara de representantes, «cada circunscripción electoral tendrá

tantos puestos como el número de sus habitantes contiene el divisor nacional», calculado «dividiendo la población total del Reino por 212»; y los «puestos sobrantes» se adjudicarán «a las circunscripciones que tengan el mayor excedente de población no representada» (art. 49.2). Para conseguir un puesto, un candidato tiene que conseguir unos 20.000 votos; el cociente exacto varía algo en cada circunscripción.

16. Para algunos casos que señala la Constitución, los miembros electos de cada Cámara se dividen, cualquiera que sea su propia lengua, en un grupo lingüístico francés y un grupo lingüístico neerlandés, de la manera establecida por la Ley ( art. 32 bis de la Constitución ).

En la Cámara de representantes, el grupo lingüístico francés comprende automáticamente los diputados elegidos por los colegios electorales de la región de lengua francesa y por el del distrito de Verviers, y el grupo lingüístico neerlandés, los diputados elegidos por los colegios electorales de la región de lengua neerlandesa (apartado 19, posterior). Los diputados del distrito electoral de Bruselas pertenecen a uno u otro grupo lingüístico según que escojan jurar su cargo en francés o en neerlandés ( art. 1.1 de la Ley de 3 de julio de 1971 ).

Se aplican análogos criterios a los grupos lingüísticos en el Senado ( art. 1.2 de la misma Ley ).

17. Los grupos lingüísticos intervienen, especialmente, en la aprobación de diversas resoluciones por excluir a un territorio de la división de provincias y proporcionarle un Estatuto propio ( art. 1 de la Constitución , último párrafo); para modificar o rectificar los límites de las regiones lingüísticas (art. 3 bis); para establecer la composición y regular funcionamiento de los Consejos y Ejecutivos de las Comunidades (art. 59 bis, apartado 1 in fine); para especificar el alcance de las competencias de dichos Consejos ( art. 59 bis, apartados 2 «in fine», 2 bis «in fine» y 4 bis); y para determinar las facultades y la jurisdicción territorial de las instituciones regionales ( art. 107 «quater», último párrafo). En tales casos, la Constitución exige «la mayoría de votos en cada grupo lingüístico de cada Cámara»; se requiere además «que esté presente la mayoría de los miembros de cada grupo» y «que el total de los votos afirmativos en los dos grupos lingüísticos alcance los dos tercios de los emitidos».

Se añade a lo dicho el sistema -llamado, a veces, «tiembre o campana de alarma»- que establece el artículo 38 bis de la Constitución , redactado en los siguiente términos:

«Excepto en el caso de los presupuestos y de las leyes que exijan una mayoría especial, se podrá declarar, mediante una moción razonada, firmada por las tres cuartas partes, como mínimo, de los miembros de uno de los grupos lingüísticos y formulada después de la presentación de la ponencia y antes de la votación final en sesión pública, que los preceptos del proyecto o de la proposición de Ley que se especifique son susceptibles de causar un daño grave a las relaciones entre las comunidades.

En este caso, se suspenderá el procedimiento parlamentario y se permitirá la moción al Consejo de Ministros, el cual emitirá, dentro de los treinta días siguientes, su informe sobre aquélla y pedirá a la Cámara de que se trate que resuelva, bien sobre dicho informe, bien sobre el proyecto o la proposición de Ley, en su caso modificado.

Este procedimiento sólo se podrá aplicar una vez por los miembros de un grupo lingüístico respecto a un mismo proyecto o a una misma proposición de Ley.»

Todos estos preceptos pretenden, sobre todo, proteger a la minoría lingüística del país, es decir, a los belgas de lengua francesa.

En cambio, la pertenencia a un grupo lingüístico no implica que el interesado esté obligado a utilizar su lengua durante las discusiones parlamentarias. Más aún: según el artículo 32 de la Constitución, los diputados y senadores «representan a la nación», es decir, a toda la nación, «y no solamente a la provincia o subdivisión de provincia que los haya designado».

18. En cuanto al Consejo de Ministros, contará «con tantos Ministros de habla francesa como de habla neerlandesa», con la «excepción, en su caso, del Primer Ministro» ( art. 86 bis de la Constitución ).

## B. Las regiones y las comunidades

### 1. Su naturaleza

#### a) Regiones lingüísticas

19. Según el artículo 3 bis de la Constitución, añadido el 24 de diciembre de 1970, Bélgica se divide en «cuatro regiones lingüísticas: la región de lengua francesa, la región de lengua neerlandesa, la región bilingüe de Bruselas-capital y la región de lengua alemana»; cada municipio «forma parte de una de estas regiones».

La primera comprende las provincias de Henao, de Luxemburgo y de Namur, la de Lieja, excepto los municipios de la región de lengua alemana, y el distrito de Nivelles en la provincia de Brabante; la segunda, las provincias de Amberes, de Flandes Occidental, de Flandes Oriental y de Limburgo y, además, en Brabante, los distritos de Hal-Vilvorde -en el que están Vilvorde y Rhode-Saint-Genèse (véase los anteriores apartados 11 y 12)- y de Lovaina; la tercera, Bruselas y 18 municipios de sus arrabales; y la cuarta, 25 de los municipios del distrito de Verviers (arts. 3 a 6 de las leyes sobre el uso de las lenguas en materias administrativas, refundidas el 18 de julio de 1966, «las leyes refundidas o concordadas de 1966»).

#### b) Las regiones

20. Las regiones lingüísticas sirven para delimitar el alcance territorial en la aplicación de las leyes sobre el uso de las lenguas en materia administrativa y judicial y en el ámbito de la enseñanza; y no tienen instituciones ni competencias propias. En esto son diferentes de las regiones -a veces llamadas «políticas»- creadas por la reforma constitucional de 24 de diciembre de 1970.

21. Según el artículo 107, «quater», primer párrafo, de la Constitución, Bélgica comprende, efectivamente, «tres regiones: la región valona, la región flamenca y la región de Bruselas»; no existe una región «alemana».

La «ley especial de reformas institucionales», de 8 de agosto de 1980 («la ley especial de 1980»), delimita «con carácter transitorio» el territorio de la dos primeras: la región flamenca comprende exactamente las mismas provincias y los mismos distritos administrativos que la región de lengua neerlandesa, mientras que la región valona abarca, además de las provincias de Henao, Luxemburgo y Namur y del distrito de Nivelles, toda la provincia de Lieja, sin exceptuar a los municipios de lengua alemana (art. 2 de la Ley especial de 1980).

En cambio, la Ley especial de 1980 no dice nada de la región de Bruselas. Los límites de esta región continúan rigiéndose por el artículo 1, último párrafo, de la Ley -refundida o concordada de 20 de julio de 1979- «por la que se crean las instituciones comunitarias y regionales provisionales»; que corresponden al «territorio del distrito administrativo de Bruselas-capital».

22. La Ley especial de 1980 se aprobó por la mayoría extraordinaria exigida por los artículos 59 bis y 107 «quater» de la Constitución (véase el anterior apartado 17), y que se requerirá para posibles modificaciones en el futuro. En el Senado, obtuvo 137 votos contra 22, con tres abstenciones, y en la Cámara de Representantes, 156 votos contra 19, con 5 abstenciones.

#### c) Las comunidades

23. Finalmente, el artículo 3, primer párrafo, de la Constitución , debido a la revisión de 17 de julio de 1980, establece en el Reino «tres comunidades: la comunidad francesa, la comunidad flamenca y la comunidad de lengua alemana», todas ellas -como las regiones valona y flamenca- con personalidad jurídica (art. 3 de la Ley especial de 1980).

### 2. Competencias

#### a) Las regiones

24. El artículo 6.1 de la Ley especial de 1980, en cumplimiento del artículo 107 «quater», segundo apartado, de la Constitución , traza una lista, extensa y minuciosa, de las competencias de las regiones valona y flamenca en las materias de ordenación territorial, medio ambiente, mejoras rurales y protección de la naturaleza, vivienda, política hidráulica, política económica y energética, autoridades periféricas, empleo e investigación aplicada.

No se aplica a la región de Bruselas, que sigue dependiendo del Parlamento de la nación en las materias regionales o que se consideran de naturaleza local (art. 48 de la ley «ordinaria» de reformas «Institucionales», de 9 de agosto de 1980, en relación con el art. 2 de la Ley «refundida o concordada» de 20 de julio de 1979).

#### b) Las comunidades

25. Por su parte, el artículo 59 bis, apartados 2, 2 bis y 3, de la Constitución , confiere competencias a las comunidades francesa y flamenca en materias culturales, enseñanza (con algunas excepciones), cooperación entre las comunidades y cooperación cultural internacional, materias en que los administrados puedan relacionarse con la Administración en su propio idioma aunque éste no sea el oficial en el ámbito local (o sea, que se pueden «personalizar») y, en algunos campos, en el uso de las lenguas. Los artículos 4 y 5 de la Ley especial de 1980 se refieren con más detalle a las materias culturales y a las que se pueden «personalizar»; estas últimas tienen por objeto la política sanitaria, la asistencia o ayuda individual y la investigación científica aplicada. La comunidad de lengua alemana, a la que apenas habrá de referirse en lo sucesivo esta Sentencia, tiene competencias algo menos extensas ( art. 59 «ter», apartados 2 y 4 de la Constitución ).

### 3. Órganos

#### a) Su naturaleza

26. El artículo 107 «quater», segundo apartado, de la Constitución , atribuye al Parlamento la creación de los órganos regionales necesarios.

En cambio, el artículo 59 bis, apartado 1, precisa que la Comunidad francesa y la Comunidad flamenca tengan -cada una- un Consejo y un Ejecutivo. Según el siguiente apartado, los Consejos y sus Ejecutivos «podrán ejercitar las competencias de la región valona y de la región flamenca, respectivamente, en las circunstancias y en la forma que señala la ley».

27. El legislador sólo ha utilizado esta facultad en cuanto a la región flamenca: según el artículo 1.1 de la Ley especial de 1980, «el Consejo y el Ejecutivo de la Comunidad flamenca», denominados «el Consejo flamenco» («de Vlaamse Raad») y el «Ejecutivo flamenco» («de Vlaamse Executieve»), no sólo tienen competencia en las materias que atribuye a la Comunidad el artículo 59 bis de la Constitución, sino también, en la región flamenca, en las regionales del artículo 107 «quater».

En cambio, hay un Consejo y un Ejecutivo de la Comunidad francesa para las materias comunitarias y un Consejo y un Ejecutivo regionales valones para las regionales (art. 1, apartados 2 y 3, de la Ley especial de 1980). El apartado 4 del artículo 1 de la Ley especial de 1980 autoriza ciertamente a los dos Consejos a «establecer de común acuerdo» que «el Consejo y el Ejecutivo de la Comunidad francesa» ejerciten, en la región valona, «las competencias de los órganos regionales en las materias a que se refiere el artículo 107 «quater» de la Constitución», pero, hasta la fecha, no se ha aplicado.

28. La región de Bruselas sigue, por el momento, regulada por la Ley refundida o concordada de 1979, ya citada antes; no tiene una Asamblea Legislativa análoga al Consejo flamenco y al Consejo regional valón, ni un Ejecutivo elegido por aquélla, sino tan sólo un «Comité Ministerial», nombrado por Real Decreto (art. 4).

Según el Gobierno, se trata de una «situación de espera». En 1980, la sección de legislación del Consejo de Estado, a la que se había pedido informe, opinó que el proyecto, que luego se convirtió en la Ley especial de 1980, «sólo se podía admitir constitucionalmente si la aplicación del artículo 107 «quater» (de la Constitución) a la región de Bruselas se demoraba meramente, sin abandonarla, y si esta demora no superaba un plazo razonable».

En una declaración de 29 de noviembre de 1985, el Gobierno formado como consecuencia de las elecciones generales del mes anterior puntualizó que el Centro de estudios para la reforma del Estado «dedicaría una atención especial a los problemas de Bruselas». El Centro se creó por un Real Decreto de 14 de marzo de 1983, y se compone de miembros del Parlamento y de catedráticos, o antiguos catedráticos, de la Universidad, especialistas en Derecho constitucional. Su misión es la preparación de «la continuidad, la corrección y la mejora de la reforma del Estado».

## b) Composición

### i) Consejeros

29. La Constitución se limita a disponer, en sus artículos 59 bis, apartado 1 «in fine» (Comunidades francesa y flamenca), 59 «ter», apartado 1, segundo párrafo (Comunidad de lengua alemana) y 107 «quater», segundo apartado (regiones), que los Consejos se componen de mandatarios elegidos.

El legislador, al regular el procedimiento para su designación, ha establecido dos períodos transitorios sucesivos para preparar el paso a un régimen definitivo. El primero, durante el cual se presentó la demanda ante la Comisión (5 de febrero de 1981), terminó con la total renovación de las Cámaras el 8 de noviembre del mismo año; el segundo, en curso todavía, concluirá cuando se revisen los artículos 53 y 54 de la Constitución relativos al Senado.

30. Durante el primer período transitorio, el Consejo flamenco y el Consejo de la comunidad francesa comprenden a los miembros de los grupos lingüísticos neerlandés y francés de las dos Cámaras, respectivamente; el Consejo regional valón se compone de los miembros de dichos

grupos lingüísticos franceses elegidos bien en las provincias de Henao, Lieja, Luxemburgo y Namur, bien en Brabante o por el Senado si estaban domiciliados en la región valona el día de su elección (artículo 28.1 de la Ley especial de 1980).

31. Durante el segundo período transitorio, actualmente en curso, constituyen el Consejo flamenco, el Consejo de la comunidad francesa y el Consejo regional valón los miembros, respectivamente:

- del grupo lingüístico neerlandés de la Cámara de representantes y, si han sido elegidos directamente por el cuerpo electoral, del grupo del Senado;

- del grupo lingüístico francés de la Cámara de representantes y, con el mismo requisito indicado, del grupo del Senado;

- del grupo lingüístico francés en cada Cámara, con tal que sean representantes o senadores elegidos directamente en las provincias de Henao, Lieja, Luxemburgo y Namur o en el distrito de Nivelles.

Así lo establece el artículo 29 de la Ley especial de 1980, especialmente impugnado por los demandantes (apartado 44). El precepto se aprobó por la mayoría especial que exigen los artículos 59 bis y 107 «quater» de la Constitución. En el Senado, consiguió 127 votos a favor contra 19, con 4 abstenciones, y en la Cámara de representantes 160 votos contra 16, con 2 abstenciones.

32. Cuando entre en vigor el régimen definitivo, los tres Consejos sólo se constituirán con miembros del Senado elegidos directamente por el cuerpo electoral, a saber:

- los senadores del grupo lingüístico neerlandés en el caso del Consejo flamenco; y

- los senadores del grupo lingüístico francés en el caso del Consejo de la Comunidad francesa y, si han sido elegidos en las provincias de Henao, Lieja, Luxemburgo o Nsmur o en el distrito de Nivelles, en el caso del Consejo regional valón (arts. 24 y 25 de la Ley especial de 1980).

33. El artículo 50, primer párrafo, de la Ley especial de 1980, dispensa un trato especial a los «miembros del Consejo flamenco elegidos por el Colegio electoral de la circunscripción de Bruselas mientras ésta comprenda» -como en la actualidad (apartado 38)- «varios distritos administrativos, domiciliados en la región bilingüe de Bruselas-capital el día de su elección»; aunque disfrutan del mismo trato que sus colegas en materias comunitarias, «no tienen voto» en dicho Consejo «en las materias que dependen de la competencia de la región flamenca».

## ii) Ejecutivos

34. Los Consejos eligen los tres Ejecutivos entre sus miembros (arts. 59 y 60 de la Ley especial de 1980). El Ejecutivo flamenco tiene nueve miembros, el Ejecutivo de la Comunidad francesa, tres y el Ejecutivo regional valón, seis; un miembro, por lo menos, del Ejecutivo flamenco y del Ejecutivo de la comunidad francesa «deben pertenecer a la región bilingüe de Bruselas-capital» (art. 63).

«Siempre que el Ejecutivo flamenco delibere sobre materias que dependan de la competencia de la región flamenca, los miembros elegidos por el colegio electoral de la circunscripción de Bruselas y que, mientras ésta comprenda varios distritos administrativos, estén domiciliados, el día de su elección, en la región bilingüe de Bruselas-capital, sólo tendrán voz en las reuniones» (art. 76.1).

35. El Comité ministerial de la región de Bruselas (apartado 28) se compone de tres miembros nombrados «por Real Decreto, aprobado en Consejo de Ministros», y no elegidos por una asamblea: un Ministro, que lo preside, y dos Ministros o Secretarios de Estado «de los que uno debe ser de distinto grupo lingüístico que el del Ministro-Presidente» (artículo 4, primer párrafo, de la Ley refundida o concordada de 1979).

#### c) Facultades

36. Las comunidades francesa y flamenca, como las regiones valona y flamenca, tienen la facultad de dictar Decretos, que se ejercita en forma conjunta por sus respectivos órganos ( artículos 26 bis y 59 bis, apartados 2, 2 bis y 3 de la Constitución , arts. 17 y 18 de la Ley especial de 1980); y, además, sus Ejecutivos ejercitan la potestad reglamentaria (art. 20 de la Ley especial de 1980). Los Ejecutivos utilizan en sus funciones solamente una lengua, la francesa o neerlandesa, según el caso, sin traducción a la otra.

Los decretos tienen «fuerza de Ley» y «pueden derogar, completar, modificar o sustituir las disposiciones legales vigentes» (art. 19.2 de la Ley especial de 1980). Las reformas constitucionales de 1970 y 1980 han desmembrado de esta manera la función legislativa en tres órganos distintos: el Parlamento de la Nación, los Consejos de las comunidades y los Consejos regionales.

Sin perjuicio de algunas excepciones, los decretos del Consejo de la comunidad francesa y, en materia comunitaria, del Consejo flamenco se aplican en la región de habla francesa y en la de habla neerlandesa, respectivamente, «y también a las instituciones establecidas en la región bilingüe de Bruselas-capital que, por sus actividades, se deben considerar como pertenecientes exclusivamente a una u otra comunidad» ( art. 50 bis, apartados 4 y 4 bis, de la Constitución ). Los decretos del Consejo regional valón y, en materia regional, del Consejo flamenco, se aplican «en la región valona o en la flamenca, según el caso» ( art. 19.3 de la Ley especial de 1980). Los decretos del Consejo flamenco señalan «si regulan alguna de las materias a que se refieren los artículos 59 bis o 107 "quater" de la Constitución », es decir, materias comunitarias o regionales (art. 19.1, segundo párrafo, de la Ley especial de 1980).

Según el artículo 107 «ter» de la Constitución , «la Ley establece el procedimiento para evitar los conflictos entre las leyes, los decretos y las normas a que se refiere el artículo 26 bis, y entre los decretos o entre dichas normas». «Existe para toda Bélgica, un Tribunal arbitral», con la finalidad de resolver dichos conflictos, y cuya composición, competencia y manera de actuar «se determinan por la Ley» (Ley de 28 de junio de 1983 ).

C. La situación especial de los electores y de los representantes elegidos domiciliados en el distrito administrativo de Hal- Vilvorde

37. El distrito administrativo de Hal-Vilvorde se creó en 1983, y comprende en la actualidad los municipios del antiguo distrito administrativo de Bruselas, excepto los del distrito bilingüe de Bruselas, pero con inclusión de los seis «municipios periféricos de régimen especial», uno de los cuales es Rhode-St. Genèse (arts. 3.2, 7 y 23-31 de las leyes refundidas o concordadas de 1966).

Hal-Vilvorde depende de la región de lengua neerlandesa y de la región flamenca; por tanto, de la autoridad del Consejo y del Ejecutivo flamenco, y no de la de los órganos de la comunidad francesa y de la región valona (apartados 19, 21 y 36, precedentes). Existe, sin embargo, una considerable minoría de habla francesa: según los demandantes, cuyas afirmaciones no discute el Gobierno, por lo menos 100.000 personas de una población total de 518.962, con

referencia al 1 de enero de 1982. Las personas de lengua francesa constituyen, incluso, la mayoría en los seis «municipios periféricos» y se arguye que el Estado belga no ha respetado su voluntad al negarles hasta la fecha su incorporación a la región de Bruselas.

38. Habitualmente, las circunscripciones electorales coinciden en Bélgica con los distritos administrativos (art. 87 del Código electoral). No obstante, hay una excepción: los distritos administrativos de Bruselas-capital y de Hal-Vilvorde forman una sola circunscripción electoral para las elecciones al Parlamento y para las provinciales, con Bruselas como población más importante (art. 3.2, segundo párrafo, de las leyes refundidas de 1966). En consecuencia, los votos emitidos en los dos distritos administrativos son objeto de un mismo escrutinio y no se puede establecer ninguna referencia entre los candidatos elegidos en uno y en otro. Según los demandantes, los electores de lengua francesa del distrito de Hal-Vilvorde, teniendo en cuenta su número y el cociente legal (apartados anteriores 15 y 37), pueden enviar ellos solos tres o cuatro diputados a la Cámara de representantes.

Cuando se renovó totalmente el Parlamento el 8 de noviembre de 1981, aparecían inscritos en la circunscripción electoral de Bruselas 999.601 electores, a los que correspondía elegir 34 diputados y 17 senadores (Real Decreto de 1 de diciembre de 1972 y Ley de 19 de julio de 1973).

39. Nada impide a un candidato de habla francesa, esté o no esté domiciliado en el distrito de Hal-Vilvorde, presentarse en él a las elecciones, ni a los electores, hablen o no hablen francés, concederle su voto. Si resulta elegido, puede jurar su cargo de parlamentario en francés o en neerlandés, cualquiera que sea su lengua propia (apartado 16).

En el primer caso -que es el de los demandantes-, su pertenencia al grupo lingüístico francés de la Cámara de representantes o del Senado le permite formar parte del Consejo de la comunidad francesa -incompetente para el distrito de Hal-Vilvorde-; no así del Consejo flamenco -tanto en materia regional como comunitaria- ni del Consejo regional valón (apartados 30 a 32 y 36).

Si, por el contrario, opta por lo segundo, se incorporará a los miembros de un grupo lingüístico neerlandés y, en consecuencia, formará parte del Consejo flamenco, no así del Consejo de la comunidad francesa ni del Consejo regional valón (apartados 30 a 32, precedentes); y, además, perderá el derecho de votar dentro de un grupo lingüístico francés en las cuestiones en que la Constitución exige una mayoría especial (apartado 17).

Por su parte, los electores de habla francesa del distrito de Hal-Vilvorde sólo pueden estar representados en el Consejo flamenco por parlamentarios que hayan jurado el cargo en neerlandés.

Los candidatos no tienen la obligación ni la costumbre de anunciar a qué grupo lingüístico se incorporarán.

## EL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

40. La demanda se presentó ante la Comisión el 5 de febrero de 1981 y se registró el 12 con el número de expediente 9.267/81. La suscribían, al principio, ocho senadores y siete diputados belgas, todos domiciliados en Bruselas excepto la señora Mathieu- Mohin y el señor Clerfayt.

Los firmantes impugnaban varios preceptos de la Ley especial de 1980 y, sobre todo, los que regulan el sistema de designación de los Consejos y de los Ejecutivos de las comunidades y de

las regiones; también censuraban al Parlamento por no haber dotado a la región de Bruselas de órganos semejantes a los de las regiones valona y flamenca. Invocaban los artículos 1 y 3 del Protocolo núm. 1, considerados aisladamente o en relación con el artículo 14 del Convenio.

41. La Comisión resolvió sobre la admisión de la demanda el 12 de julio de 1983.

Rechazó en su resolución, por incompatibilidad *ratione materiae* con los preceptos del Convenio, la reclamación relativa al artículo 1 del Protocolo núm. 1 y, por manifiesta falta de fundamento, las formuladas sobre la carencia de instituciones especiales en la región de Bruselas y el hecho de que «los representantes elegidos de lengua neerlandesa, domiciliados en Bruselas-capital, participen, con voz y con derecho de iniciativa, en las deliberaciones» del Consejo flamenco «mientras que no sucede lo mismo, a la recíproca, con los elegidos de habla francesa» (art. 50, primer párrafo, de la Ley especial de 1980; anterior apartado 33).

Por el contrario, se admitió a trámite la demanda en tanto en cuanto la señora Mathieu-Mohin y el señor Clerfayt se quejaban, en su condición de electores que viven en municipios del distrito administrativo de Hal-Vilvorde, de no poder elegir representantes de lengua francesa para la asamblea regional de la que dicho distrito depende y, como elegidos, de no poder pertenecer a esta última, mientras que los electores y los elegidos de habla neerlandesa podían hacerlo, *mutatis mutandis*.

42. La Comisión, en su informe de 15 de marzo de 1985 (art. 31), opinó lo siguiente:

- por diez votos contra uno, que no se cumplieron las exigencias del artículo 3 del Protocolo núm. 1, considerado en sí solo, en cuanto a los demandantes en su condición de electores;

- que no es necesario considerar el caso en el ámbito del artículo 14 del Convenio, ni examinar por separado la cuestión de la violación del Convenio y del Protocolo núm. 1 en la condición de los demandantes como elegidos.

El texto íntegro del informe de la Comisión se incluye en el anexo de esta Sentencia.

#### CONCLUSIONES DE LOS COMPARECIENTES ANTE EL TRIBUNAL

43. El Gobierno pedía al Tribunal en su Memoria que «resolviera que no se violó, respecto a los demandantes, ningún precepto del Convenio... o del primer Protocolo adicional»; la señora Mathieu-Mohin, «que se reconociera que la Ley belga de 8 de agosto de 1980... viola el artículo 3 del Protocolo adicional en relación con el artículo 14 del Convenio, en el caso de la demandante - como electora y como elegida-, domiciliada en el distrito administrativo de Hal-Vilvorde; y el señor Clerfayt, «que se declara que su demanda tenía fundamento, estimándola totalmente».

Estas conclusiones se confirmaron sustancialmente en la vista del 24 de septiembre de 1986; y la señora Mathieu-Mohin pidió además, con arreglo al artículo 50, una indemnización justa, calculada en 50.000 francos belgas, en concepto de costas.

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. SOBRE LA VIOLACIÓN QUE SE ALEGA DEL ARTICULO 3 DEL PROTOCOLO NUM. 1, CONSIDERADO EN SI SOLO

44. Los demandantes impugnan el artículo 29.1 de la ley especial de 1980, que regula actualmente la composición del Consejo flamenco (apartado 31), en un doble aspecto. Ante todo, no permite, de hecho, a los electores de lengua francesa del distrito administrativo de Hal-Vilvorde, incluido en el territorio de la región flamenca, pero que forma con el distrito administrativo bilingüe de Bruselas una sola circunscripción electoral (apartados 37 y 38, anteriores), designar representantes de habla francesa en el Consejo flamenco, mientras que los electores de lengua neerlandesa pueden enviar al mismo representantes de su propia lengua (véase el apartado 39, cuarto párrafo). En segundo lugar, impide que forme parte del Consejo flamenco cualquier parlamentario elegido en dicha circunscripción electoral y domiciliado en uno de los municipios del distrito administrativo de Hal-Vilvorde si pertenece al grupo lingüístico neerlandés y domiciliados en uno de los mismos municipios (apartado 39).

Según la señora Mathieu-Mohin y el señor Clerfayt, como consecuencia de lo dicho, se viola el artículo 3 del Protocolo núm. 1, redactado en los siguiente términos:

«Las Altas Partes Contratantes se comprometen a celebrar, en intervalos razonables, elecciones libres con votación secreta, en condiciones que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del Cuerpo Legislativo.»

45. La Comisión acepta sustancialmente la argumentación de los demandantes. El Gobierno la rechaza y subraya que un representante de lengua francesa elegido en la circunscripción electoral de Bruselas, domiciliado en el distrito administrativo de Hal-Vilvorde, formará parte del Consejo flamenco, representando en él a sus mandantes si jura en neerlandés su puesto de parlamentario (véanse los apartados anteriores 16, 31 y 39, tercer párrafo). El Gobierno destaca además la naturaleza transitoria de la situación impugnada (apartados 14, 21, 24, 28 y 29).

#### A. Interpretación del artículo 3 del Protocolo núm. 1

46. El Tribunal, al tener que resolver por primera vez una reclamación relativa al artículo 3 del Protocolo núm. 1, considera necesario determinar, en el marco del litigio, el sentido que atribuye al texto del precepto en cuestión.

47. Según el preámbulo del Convenio, el mantenimiento de las libertades fundamentales «se apoya sustancialmente en un régimen político verdaderamente democrático». El artículo 3 del Protocolo núm. 1, al confirmar un principio característico de dicho régimen, tiene, pues, en el sistema del Convenio, una gran importancia.

48. Donde casi todos los demás preceptos normativos del Convenio y de los Protocolos (núms. 1, 4, 6 y 7) emplean las palabras «Toda persona tiene derecho» o «Nadie puede», el artículo 3 utiliza la frase «Las Altas Partes Contratantes se comprometen». A veces se ha deducido de esto que no nacen del artículo derechos y libertades individuales «directamente reconocidos a toda persona» que dependa de la jurisdicción de las Partes (sentencia en el caso Irlanda contra el Reino Unido, de 18 de enero de 1978, serie A núm. 25, p. 91, apartado 239), sino tan sólo obligaciones entre los Estados.

Si fuese así, la señora Mathieu-Mohin y el señor Clerfayt no habrían podido acudir a la Comisión, puesto que, según el artículo 25 del Convenio, sólo puede interponer una demanda la persona que se considere víctima de una violación de sus propios derechos y libertades.

49. Una interpretación tan restrictiva no resiste el menor examen. Según su preámbulo, el Protocolo núm. 1 asegura «la garantía colectiva de derechos y libertades distintos de los que se incluyen ya en el Título I del Convenio»; además, su artículo 5 precisa que «Las Altas Partes

Contratantes consideran los artículos 1, 2, 3, y 4... como artículos adicionales al Convenio» cuyos «preceptos» -todos, incluido el artículo 25- «se aplicarán en consecuencia». Por su parte, el Protocolo núm. 4 se refiere especialmente a los «derechos y libertades» protegidos por «los artículos 1 al 3» del Protocolo núm. 1.

Los trabajos preparatorios del Protocolo núm. 1 no ponen de manifiesto, por lo demás, ninguna intención de excluir, en el ámbito del artículo 3, el sistema del recurso individual, siendo así que, durante mucho tiempo, se consideró la posibilidad -finalmente descartada- de dejar esta materia fuera de la fiscalización del Tribunal. Además, en estos trabajos se alude con frecuencia a la «libertad política», a los «derechos políticos», a los «derechos políticos y libertades de la persona», al «derecho a elecciones libres» y al «derecho de voto».

50. Por tanto -y los comparecientes están de acuerdo en este punto-, el «color» o apariencia interestatal de la redacción del artículo 3 no refleja ninguna diferencia de fondo con las demás disposiciones normativas del Convenio y de los Protocolos . Más bien parece explicarse por el propósito de dar más solemnidad al compromiso contraído y por el hecho de que, en el ámbito de que se trata, la obligación primordial no supone una abstención o no injerencia, como acaece en la mayoría de los derechos civiles y políticos, sino la adopción por el Estado de medidas positivas para «celebrar» elecciones democráticas.

51. En cuanto a la naturaleza de los derechos que de esta manera confirma el artículo 3, el criterio de la Comisión ha evolucionado. De la idea de un derecho «institucional» a la celebración de elecciones libres (resolución de 18 de septiembre de 1961 sobre la admisión a trámite de la demanda núm. 1.028/61, X contra Bélgica, Anuario del Convenio, volumen 4, p. 339), se ha pasado al concepto de «sufragio universal» (véase especialmente la resolución de 6 de octubre de 1967 sobre la admisión de la demanda núm. 2.728/66, X contra la República Federal de Alemania, ibidem, vol. 10, p. 339); y después, como consecuencia, se ha hablado de derechos subjetivos de participación: el «derecho de voto» y el «derecho de presentarse como candidato en las elecciones al Parlamento» (véase, especialmente, la resolución de 30 de mayo de 1975 sobre la admisión a trámite de las demandas núms. 6.745 y 6.746/76, W, X, Y y Z contra Bélgica, ibidem, vol. 18, p. 245). El Tribunal ha estado de acuerdo con esta última concepción.

52. Los derechos de que se trata no son absolutos. El artículo 3, al reconocerlos sin enunciarlos expresamente ni mucho menos definirlos, deja abierta la puerta para limitaciones implícitas (véase, mutatis mutandis, la sentencia en el caso Golder de 21 de febrero de 1975, serie A, núm. 18, pp. 18 y 19, apartado 38). Los Estados Contratantes, en sus respectivos ordenamientos legales, someten los derechos de sufragio activo y pasivo a requisitos para los que, en principio, el artículo 3 no supone obstáculo (recopilación de los trabajos preparatorios, volúmenes III, p. 265, y IV, p. 25). Disfrutan los Estados en esta materia de un amplio margen de apreciación; pero corresponde al Tribunal resolver, en última instancia, sobre el cumplimiento de las exigencias del Protocolo núm. 1; y ha de asegurarse de que los requisitos establecidos no disminuyen los derechos de que se trata hasta afectarles en su propia esencia y hacerlos totalmente ineficaces; y de que persiguen una finalidad legítima con medios que guardan, a este respecto, la debida proporción (véase especialmente, mutatis mutandis, la Sentencia en el caso Lithgow y otros, de 8 de julio de 1986, serie A, núm. 102, p. 71, apartado 194). Sobre todo, estos requisitos no deben contrariar «la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del Cuerpo Legislativo».

53. El artículo 3 se aplica solamente a las elecciones al «Cuerpo o Poder Legislativo», o, por lo menos, a una de sus Cámaras, si consta de dos o más (recopilación antes citada, volumen VIII, pp. 47, 51 y 53). Las palabras «Cuerpo o Poder Legislativo» no quieren decir, necesariamente, Parlamento Nacional; hay que interpretarlas a la vista de la estructura

constitucional del Estado de que se trate.

El Tribunal señala, en principio, que la reforma de 1980 ha conferido al Consejo flamenco competencia y facultades lo suficientemente amplias para convertirle, en el Consejo de la comunidad francesa y el Consejo regional valón, en una parte del «Cuerpo legislativo» belga, además de la Cámara de representantes y del Senado (apartados 24, 25, 27 y 37); los comparecientes están de acuerdo en este punto.

54. En lo que se refiere al procedimiento de designación del «Cuerpo Legislativo», el artículo 3 se limita a exigir elecciones «libres» que se celebren «en intervalos razonables», «con votación secreta» y «en condiciones que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo». Con esta salvedad, no crea ninguna «obligación de establecer un determinado sistema» (recopilación antes citada, volumen VII, pp. 131, 203 y 211; volumen VIII, p. 15) como, por ejemplo, la representación proporcional, o la votación por mayoría en una o dos vueltas.

Aquí también, el Tribunal reconoce a los Estados Contratantes un amplio margen discrecional, teniendo en cuenta que la legislación en esta materia varía según las circunstancias de tiempo y lugar.

Los sistemas electorales pretenden objetivos que, a veces, son difíciles de armonizar: de una parte, refleja con la posible fidelidad las opiniones del pueblo; de otra, canalizar las corrientes ideológicas para promover la formación de una voluntad política de suficiente claridad y coherencia. Por ello, la frase «en condiciones que aseguren la libre expresión de la opinión en la elección del Cuerpo (o Poder) Legislativo» implica esencialmente, además de la libertad de expresión, ya protegida por el artículo 10 del Convenio, el principio de la igualdad de trato de todos los ciudadanos en el ejercicio de su derecho de voto y de presentarse a las elecciones.

No se deduce, sin embargo, de lo dicho que todos los votos deban tener el mismo peso a efectos del resultado, ni cada candidato las mismas oportunidades de victoria. Así, ningún sistema es capaz de evitar los llamados «votos perdidos» o «inútiles».

A efectos de la aplicación del artículo 3 del Protocolo núm. 1, hay que valorar cualquier sistema electoral a la vista de la evolución política del país de que se trate, de forma que características inadmisibles en el marco de determinado sistema pueden justificarse en el de otro, por lo menos en tanto que cumpla las condiciones que aseguren «la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del Cuerpo Legislativo».

#### B. La aplicación del artículo 3 del Protocolo núm. 1 en el caso de autos

55. El Tribunal tiene que examinar las reclamaciones de los demandantes en relación al artículo 3 interpretado como se ha dicho.

56. El Gobierno subraya que nada impide a los electores de habla francesa del distrito de Hal-Vilvorde conceder sus votos, con conocimiento de las circunstancias, a un candidato de la misma lengua pero dispuesto a prestar en neerlandés su juramento de parlamentario; dicho candidato, una vez elegido, ocuparía su puesto legalmente -y representaría a sus electores- en el Consejo flamenco.

El argumento aducido no es decisivo. Ciertamente, los electores no se definen solamente por su lengua y su cultura; hay también razones políticas, económicas, sociales, religiosas o filosóficas que influyen en el ejercicio de su voto. No obstante, las preferencias lingüísticas desempeñan un papel muy importante en la elección de los ciudadanos en un país como Bélgica y, especialmente, en el caso de los habitantes de una zona tan «sensible» como la de

los municipios de los alrededores de Bruselas. Ahora bien, un representante que jurara su cargo de parlamentario en neerlandés no pertenecería al grupo lingüístico francés de la Cámara o del Senado, grupo que -como el neerlandés- desempeña un papel importante en las cuestiones en que la Constitución exige una mayoría especial (véase el anterior apartado 17).

57. Sin embargo, la Ley especial de 1980 forma parte de un régimen general de las instituciones belgas, regido por el principio de territorialidad, que afecta tanto a las administrativas y políticas como a la distribución de sus competencias y facultades. La reforma en curso, que no ha terminado todavía, se propone lograr un equilibrio entre las diversas comunidades culturales y regiones del Reino mediante un complejo conjunto de frenos y contrapesos; la finalidad es suavizar, creando estructuras descentralizadas más estables, las diferencias lingüísticas que existen en el país. El propósito, legítimo en sí mismo, se deduce claramente de los debates en el Parlamento nacional democrático y de las grandes mayorías conseguidas, especialmente por la citada ley, incluido el artículo 29 (apartados 22 y 31, anteriores).

Al examinar el régimen electoral controvertido, no se puede olvidar el contexto general. Parece razonable si se tienen en cuenta las intenciones que pone de manifiesto y el margen discrecional del Estado demandado dentro del procedimiento electoral parlamentario belga, margen tanto más amplio cuanto que se trata de un régimen incompleto y provisional. Una de las consecuencias para las minorías lingüísticas es que tienen que votar a candidatos que pueden y quieren usar el idioma de su región. Una exigencia parecida se encuentra en la regulación de las elecciones en muchos Estados. La experiencia demuestra que una situación de estas características no supone necesariamente una amenaza para los intereses de las mencionadas minorías. Así ocurre, sobre todo, cuando se trata de un régimen basado en su conjunto en el principio de la territorialidad y cuando el ordenamiento político y legal proporciona garantías -exigiendo, por ejemplo, mayorías especiales- contra las modificaciones inoportunas o arbitrarias (apartado 17).

Los electores de lengua francesa del distrito de Hal-Vilvorde disfrutan de los derechos de voto y de ser elegibles en las mismas condiciones legales que los electores que hablan neerlandés. No pierden estos derechos por el mero hecho de que tienen que votar bien a los candidatos que jurarán sus cargos de parlamentarios en francés, formarán parte del grupo de dicha lengua de la Cámara o del Senado y serán miembros del Consejo de la Comunidad francesa, bien a los que prestarán su juramento en neerlandés y pertenecerán a este grupo lingüístico de la Cámara o del Senado y al Consejo flamenco. No se trata aquí de ninguna limitación desproporcionada que se oponga a «la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del Cuerpo Legislativo» (véanse los anteriores apartados 51, 52 y 53 in fine).

De acuerdo con lo dicho, el Tribunal comprueba que no se ha violado el artículo 3 del Protocolo núm. 1 considerado aisladamente.

## II. SOBRE LA VIOLACIÓN QUE SE ALEGA DEL ARTICULO 14 DEL CONVENIO, EN RELACIÓN CON EL ARTICULO 3 DEL PROTOCOLO NUM. 1

58. La señora Mathieu-Mohin y el señor Clerfayt también se consideran víctimas de un trato diferente en comparación con los electores y representantes de habla neerlandesa que residen, como ellos, en el distrito administrativo de Hal-Vilvorde. Según los demandantes, esta diferencia de trato es consecuencia de una «política de asimilación» y de la voluntad de «reconquista flamenca», y constituye una discriminación por razón de lengua y de pertenencia a una minoría nacional que viola el artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 3 del Protocolo núm. 1.

59. Los argumentos utilizados en la alegación que se ha resumido son los mismos que los demandantes aducen al referirse al artículo 3 del Protocolo núm. 1 aisladamente. Por consiguiente, el Tribunal se limita a remitirse a las razones por las que ya los ha rechazado antes (véase el apartado 57), y que demuestran que no hubo «discriminación» en perjuicio de los demandantes.

No se ha probado, pues, ninguna violación del artículo 14 del Convenio.

#### EL TRIBUNAL, EN VIRTUD DE ESTOS FUNDAMENTOS

1. Falla, por 13 votos contra 5, que no se ha violado el artículo 3 del Protocolo núm. 1, considerado en sí solo;

2. Falla, por 14 votos contra 4, que no se ha violado el artículo 14 del Convenio, en relación con el artículo 3 del Protocolo núm. 1;

Hecho en francés y en inglés, y pronunciada en audiencia pública en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo, el 2 de marzo de 1987.

Firmado: Rolv Ryssdal, PRESIDENTE

Firmado: Marc-André Eissen, SECRETARIO

Se adjuntan con esta Sentencia, de conformidad con los artículos 51.2 del Convenio y 52.2 del Reglamento del Tribunal, los siguientes votos particulares:

- voto particular conjunto discrepante del señor Cremona, la señora Bindschedler-Robert y los señores Bernhardt, Spielmann y Valticos, junto con una declaración del señor Bernhardt;

- voto particular de conformidad del señor Pinheiro Farinha.

Rubricado: R. R.

Rubricado: M.-A. E.

#### VOTO PARTICULAR CONJUNTO Y DISCREPANTE DE LOS JUECES SEÑOR CREMONA, SEÑORA BINDSCHEDLER-

#### ROBERT Y SEÑORES BERNHARDT, SPIELMANN Y VALTICOS

Lamentamos no poder compartir la opinión de la mayoría del Tribunal, puesto que entendemos que, en Derecho, la situación en que se encuentran los electores y los representantes de habla francesa del distrito administrativo de Hal-Vilvorde no es compatible con las obligaciones que tiene Bélgica, como consecuencia del artículo 3 del Protocolo núm. 1, considerado en sí mismo y en relación con el artículo 14 del Convenio.

El sistema vigente en el citado distrito (que, como distrito administrativo, está situado en la región flamenca mientras que, a efectos electorales, forma parte -con distintos límites- de la circunscripción electoral de Bruselas) tiene, como consecuencia, en virtud de la Ley especial de

8 de agosto de 1980 (art. 29.1), que los diputados y senadores elegidos en Hal-Vilvorde no pueden, si juran en francés su cargo en el Parlamento de la nación, pertenecer al Consejo flamenco (órgano con indiscutible potestad legislativa), ni defender, por tanto, los intereses de su región en muchos aspectos importantes (como la ordenación territorial, medio ambiente, viviendas y política económica, energética y de empleo), mientras que los representantes que juran en neerlandés forman parte automáticamente de dicho Consejo. Hal-Vilvorde tiene más de 100.000 habitantes de lengua francesa de un total superior a los 500.000; y el promedio de votos necesarios para elegir un diputado oscila de 22.000 a 25.000.

La consecuencia en la práctica es que los electores de habla francesa de este distrito, a menos que voten por candidatos de lengua neerlandesa, no estarán representados en el Consejo flamenco.

A nuestro entender, una situación así que excluye, de hecho, la representación de los electores de habla francesa de Hal-Vilvorde a nivel regional, no asegura «la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del Cuerpo Legislativo», que exige el artículo 3 del Protocolo núm. 1 y crea una diferencia, por razón de la lengua, opuesta al artículo 14 del Convenio.

Ninguna de las razones expuestas para justificar dicha incompatibilidad nos parece convincente.

En primer lugar, es cierto que los candidatos de lengua francesa elegidos en Hal-Vilvorde pueden pertenecer al Consejo regional (flamenco) si aceptan prestar su juramento en neerlandés. Sin embargo, en este supuesto, perderían su condición legal de habla francesa en el Parlamento, lo cual -además de los aspectos morales y psicológicos de la cuestión- implicaría consecuencias políticas importantes, si se tiene en cuenta el papel que desempeñan los grupos lingüísticos parlamentarios.

El argumento deducido del hecho de que la Constitución belga considera a los candidatos elegidos como representantes de toda la Nación no es aplicable a los Consejos regionales, a los que la propia Constitución confiere la misión de velar por los intereses de las correspondientes regiones; por tanto, los representantes de éstas deben tener el derecho de formar parte de aquéllos.

Tampoco se pueden comparar las limitaciones de que se trata con las que aparecen con frecuencia en los distintos sistemas electorales (como, por ejemplo, las propias de los de mayorías o de las diversas clases de representación proporcional o, incluso, las debidas a la exigencia de un mínimo de votos para la elección). Todas estas limitaciones tienen carácter general y se aplican indistintamente a todos los electores, mientras que el régimen aplicable de Hal-Vilvorde sólo limita el derecho de los electores y elegidos de lengua francesa de esta región, basándose exclusivamente en el criterio de la lengua.

Se ha argüido también que, a pesar de sus limitaciones, la situación de los electores de habla francesa de Hal-Vilvorde es mejor que la de los electores de esta misma lengua en la región flamenca en general. Ahora bien, una de las características del distrito de Hal-Vilvorde es la concentración de un grupo importante de electores de lengua francesa en condiciones para elegir un número considerable de representantes en el Parlamento. En cualquier caso, aparte de que no se discute en el de autos la situación de otras zonas de la región, una diferencia favorable y relativa no puede compensar la pérdida efectiva que sufren los electores de habla francesa en Hal-Vilvorde de su derecho a estar representados en el Consejo regional.

Se ha subrayado que el sistema vigente fue aprobado, en 1980, por amplia mayoría en los

dos grupos lingüísticos del Parlamento. Pero se trataba, por definición, de una fase transitoria y, desde este punto de vista, el argumento es más empírico que jurídico y su valor muy dudoso. A nuestro entender, se debe valorar el sistema según sus propias cualidades. Además, ya se ha anticipado, como argumento, el carácter transitorio del sistema actual que, no obstante, sigue en vigor desde hace más de seis años; y, aunque se ha creado ciertamente un Centro de estudios para la reforma del Estado, el Gobierno no ha facilitado al Tribunal la fecha, ni siquiera aproximada, en la que se proyecte aprobar un régimen definitivo, y mucho menos en qué sentido se efectuará la modificación.

Finalmente, no se puede decir que la situación sometida al Tribunal sea la única solución posible del problema; en realidad, el hecho mismo de que sea transitoria demuestra que cabe considerar otras soluciones o, por lo menos, que no se puede descartarlas.

Como mero ejemplo, y sin ninguna pretensión concreta (para la cual no nos consideramos autorizados), cabe suponer la posibilidad de que los representantes de lengua francesa elegidos en el distrito de Hal-Vilvorde formen parte del Consejo flamenco aunque hayan jurado su escaño parlamentario en francés, lo cual no se opone a que se expresen en neerlandés en el Consejo; o incluso se puede considerar la celebración de elecciones por separado a nivel regional y nacional, entendiéndose que los elegidos en la región podrían pertenecer al Consejo regional de que se tratase. Naturalmente, corresponde al Gobierno la búsqueda de los medios mejores para resolver el problema.

La referencia al margen discrecional no resuelve la cuestión en el caso de autos, puesto que está limitado por el respeto efectivo de los derechos protegidos por el Convenio.

#### DECLARACIÓN DEL JUEZ SEÑOR BERNHARDT

El voto particular conjunto expone las razones por las que he votado que se reconociera la violación del artículo 3 del Protocolo núm. 1. En cambio, he votado contra la violación del artículo 14 del Convenio (en relación con aquel precepto), entendiendo que no se plantea ninguna otra cuestión, por separado, a este respecto. Lo decisivo es la exclusión de determinados representantes del Consejo regional; no así cualquier discriminación.

#### VOTO PARTICULAR DE CONFORMIDAD DEL JUEZ SEÑOR PINHEIRO FARINHA

1. He votado a favor de la parte dispositiva de la Sentencia; pero, con todo el respeto debido a mis ilustres colegas, debo decir que no me gusta el apartado 53.

2. El problema del Cuerpo Legislativo con dos o más Cámaras se sale del ámbito del caso de autos y no se ha planteado ante el Tribunal. A mi entender, hemos de limitarnos al caso sub judice y reservar la cuestión de las dos Cámaras para el día, si llega, en que se suscite en un asunto sometido al Tribunal.

3. De todas maneras, la expresión «o, por lo menos, una de sus Cámaras, si consta de dos o más», no es adecuada y resulta peligrosa.

Tal como se ha redactado permite la existencia de un sistema opuesto a «la opinión del pueblo en la elección del Cuerpo Legislativo» y puede llevar a un régimen corporativo, aristocrático o de clase que no respete la democracia.

En mi opinión, deberíamos decir: «o, por lo menos, para una de sus Cámaras, si consta de dos o más, con dos condiciones: que la mayoría de los miembros del Cuerpo Legislativo proceda de la elección y que la Cámara o Cámaras cuyos miembros no sean electivos no tengan mayores

facultades que la Cámara elegida libremente en votación secreta».

## ANEXO

### OPINIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

(Formulada en el informe de la Comisión de 15 de marzo de 1985)

#### A. El objeto del litigio

80. La demanda, tal como se admitió por la Comisión, plantea las siguientes cuestiones:

Si el artículo 29.1 de la Ley de 8 de agosto de 1980 , que establece la actual composición del Consejo flamenco, se opone al artículo 3 del Protocolo núm. 1, considerado en sí solo o en relación con el artículo 14 del Convenio, en cuanto que:

- de una parte, no permite a los electores de habla francesa, domiciliados en uno de los municipios del distrito administrativo de Hal-Vilvarde -distrito incluido en la región flamenca, pero que forma parte de la circunscripción electoral bilingüe de Bruselas- elegir representantes de lengua francesa en la asamblea de que dependen -a saber, el Consejo flamenco-, mientras que los electores de habla neerlandesa pueden elegir representantes de su propia lengua; y

- de otra parte, se opone a que los miembros electos del grupo lingüístico francés de las dos Cámaras, domiciliados en uno de los mencionados municipios, puedan formar parte del Consejo flamenco, a diferencia de los que pertenecen al grupo lingüístico neerlandés de ambas Cámaras, también domiciliados en dichos municipios.

81. El artículo 3 del Protocolo núm. 1 establece lo siguiente:

«Las Altas Partes contratantes se comprometen a celebrar, en intervalos razonables, elecciones libres con votación secreta, en condiciones que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del Cuerpo Legislativo.»

82. Los demandantes, en su doble condición de electores y de elegidos, alegan que el precepto impugnado viola el derecho reconocido en el artículo 3 del Protocolo núm. 1 en cuanto supone una coacción sobre los electores de habla francesa y un obstáculo legal para su representación en una asamblea regional, con una discriminación, por razón de la lengua y de la pertenencia a una minoría nacional, prohibida por el artículo 14 del Convenio.

83. Arguye el Gobierno que ni el Convenio ni su Protocolo núm. 1 pueden considerarse violados por una situación que no es definitiva y está sujeta a mudanzas. Añade que los electores y los representantes elegidos de lengua francesa en el distrito de Hal-Vilvorde reciben un trato especial como el que se da a los electores y elegidos en el distrito de Bruselas-capital. Subraya, finalmente, que cualquier valoración que se hiciera ahora de las reformas en curso dificultaría el ejercicio de las facultades propias de las autoridades del país de que se trata.

84. La Comisión no ignora que el sistema controvertido es, teniendo en cuenta la especial situación de Bélgica y los delicados problemas institucionales que se plantean en esta fase de la transición, el resultado de un difícil compromiso entre los diversos intereses en juego. Entiende, no obstante, que cualquiera que sea el alcance de un compromiso así, no puede dejar en suspenso los derechos garantizados por el Convenio, derechos que, en virtud de lo dispuesto en su artículo 1, se reconocen directamente a toda persona que depende de la

jurisdicción de los Estados Contratantes.

#### B. La interpretación del artículo 3 del Protocolo núm. 1

85. El artículo 3 del Protocolo núm. 1 garantiza, en principio, el derecho de voto y el de presentarse como candidato en las elecciones al Cuerpo Legislativo (demandas números 6.745/74 y 6.746/74, resolución de 30 de mayo de 1975, Resoluciones e Informes núm. 2, pp. 110 a 114).

86. Los Estados, en el marco de las competencias que en estas materias les corresponden -cuya importancia reconoce la Comisión-, pueden imponer algunas limitaciones al ejercicio del derecho de voto siempre que no sean arbitrarias ni desprovistas de razones (demandas números 6.745/74 y 6.746/74, ya citadas anteriormente). En especial, las condiciones que se pongan a dicho ejercicio no pueden oponerse a la finalidad del Convenio, que es proteger, respetando el principio de la supremacía del Derecho, los derechos concretos y efectivos.

87. La Comisión ha entendido que los Estados pueden legítimamente condicionar el ejercicio del derecho de voto a la residencia (demanda núm. 8.612/79, resolución de 10 de mayo de 1979, Resoluciones e Informes núm. 15, pp. 259 a 262; demanda núm. 7.730/76, resolución de 28 de febrero de 1979, Resoluciones e Informes, núm. 15, pp. 140 a 142). Pueden también subordinar su ejercicio a condiciones o formalidades cuya legitimidad ha reconocido la Comisión (por ejemplo, exigencias legales de determinado número de firmas para la presentación de la relación de candidatos: demanda núm. 6.850/74, resolución de 18 de mayo de 1976, Resoluciones e Informes núm. 5, pp. 95 a 99, y demanda núm. 7.008/75, resolución de 12 de julio de 1976, Resoluciones e Informes núm. 6, pp. 122 y 123).

88. El sufragio universal, fundamento de un régimen político verdaderamente democrático, debe asegurar «la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del Cuerpo Legislativo».

Como ha recordado la Comisión en más de una ocasión, las palabras «libre expresión de la opinión del pueblo» quieren decir que las elecciones no han de sufrir ninguna presión en pro de uno o más candidatos y que no se puede inducir indebidamente al elector a que vote a un determinado partido (demanda núm. 7.140/75, resolución de 8 de octubre de 1976, Resoluciones e Informes núm. 7, pp. 97 a 99). Por consiguiente, no cabe ninguna coacción sobre los electores en la elección de candidatos o de partidos.

89. El término «Cuerpo Legislativo» debe interpretarse teniendo en cuenta la organización establecida por las Constituciones de las Altas Partes Contratantes (demandas núms. 6.745/74 y 6.746/74, resolución de 30 de mayo de 1975, Resoluciones e Informes núm. 2, pp. 110 a 114).

La Comisión, en su resolución de 12 de julio de 1983 sobre la admisión de la demanda de que se trata (Resoluciones e Informes núm. 33, pp. 98 a 115), ha puntualizado, a este respecto, lo siguiente:

«... en principio, cada Alta Parte Contratante organiza, desde el punto de vista administrativo, el territorio nacional con arreglo a criterios políticos e institucionales que quedan fuera de la fiscalización de los órganos del Convenio. Así la organización de las entidades territoriales, como las regiones o los Estados que constituyen una federación, corresponde por completo a las facultades discrecionales de los órganos Estatales de cada Parte Contratante. Se deduce también de lo dicho que la organización del Poder Legislativo, cuando se reparte entre el Parlamento y las diversas entidades territoriales, es de la exclusiva competencia de estos

mismos órganos.»

90. En Bélgica, desde las reformas institucionales, el Poder Legislativo se reparte entre las Cámaras Legislativas, las comunidades y las regiones. Las comunidades y la región tienen en lo sucesivo la facultad de aprobar decretos con fuerza de ley ( arts. 17 y 19-2 de la Ley de 8 de agosto de 1980 ). Siendo así, el artículo 3 del Protocolo núm. 1 es aplicable al caso, puesto que, en el Cuerpo Legislativo a que se refiere, hay que entender que se incluyen, además de los miembros de las Cámaras Legislativas, los de las comunidades y de las regiones.

C. Sobre la violación que se alega del artículo 3 del Protocolo núm. 1, considerado en sí solo, en el caso de los demandantes como electores domiciliarlos en el distrito de Hal-Vilvorde.

i) Sobre el alcance del sistema electoral

91. La principal característica de la situación que se ha cometido a la Comisión consiste en que la circunscripción electoral bilingüe de que dependen estos electores -por tanto, los demandantes- no coincide con los límites del distrito administrativo de Hal-Vilvorde que forma parte de la región flamenca.

92. El distrito administrativo de Hal-Vilvorde comprende también municipios de los alrededores de Bruselas. El Gobierno no discute que un número considerable de ciudadanos de lengua francesa viven en estos municipios. Los demandantes dan la cifra de 100.000 para el total del distrito.

93. Consta que el Consejo flamenco puede legislar, en las materias de su competencia, para el distrito administrativo de Hal- Vilvorde; y que la representación de éste en el Consejo se determina en la actualidad por la pertenencia de los elegidos al «grupo lingüístico neerlandés» de la Cámara de representantes y del Senado.

Por ejemplo, un representante domiciliado en el distrito de Hal-Vilvorde no puede formar parte del Consejo si, como la Ley lo permite, presta su juramento en francés, ya que en este caso pertenece al «grupo lingüístico francés».

94. El sistema establecido por el artículo 29.1 de la Ley de 8 de agosto de 1980 para el nombramiento de los miembros del Consejo flamenco tiene como consecuencia que si un elector de habla francesa, domiciliado en el distrito de que se trata, quiere estar representado en la asamblea regional, «sólo» puede votar a un candidato de lengua neerlandesa.

95. Ahora bien, los electores de habla francesa, como minoría dentro del distrito administrativo, pueden emitir el número de votos suficientes -según el promedio necesario para elegir un diputado, facilitado por el señor Clerfayt en la vista del 8 de octubre de 1984 y no discutido por el Gobierno- para designar representantes. Sin embargo, estos electores, de una parte dependen de una circunscripción electoral bilingüe -la de Bruselas-, y de otra, están domiciliados en un distrito administrativo que forma parte de la región flamenca. Todo esto y, especialmente, la obligación impuesta al representante de prestar juramento, con su consiguiente pertenencia a un determinado grupo lingüístico, produce una presión sobre los electores de lengua francesa del distrito administrativo de Hal-Vilvorde. Por consiguiente, hay que examinar los argumentos que aduce el Gobierno demandado para justificarla.

96. Además, la Comisión no ignora que, como el distrito administrativo de Hal-Vilvorde forma con el de Bruselas-capital una sola circunscripción electoral, los votos que emiten los electores de lengua francesa domiciliados en Hal-Vilvorde contribuyen a la elección de representantes a escala nacional.

ii) Sobre la naturaleza transitoria de la situación impugnada

97. El Gobierno reitera el criterio ya expuesto en el trámite de admisión de la demanda. Alega, substancialmente, que no se puede considerar violado el Convenio por una situación pasajera y en constante evolución.

Como se señaló ya en la resolución sobre la admisión a trámite, los demandantes impugnan una situación actual y la consideran opuesta a la regulación del Convenio (resolución de 12 de julio de 1983, ya citada antes).

98. La Comisión comprueba, a este respecto, que la referida situación existe desde hace más de cuatro años.

Además, sea o no sea transitoria dicha situación, el derecho invocado por los demandantes es un derecho fundamental en una sociedad democrática, y, por tanto, ha de respetarse siempre.

99. En virtud de los precedentes fundamentos, entiende la Comisión que la opinión del Gobierno no es admisible.

iii) Sobre los fundamentos de la reclamación.

100. El Gobierno considera normal que se excluya a un representante del Consejo flamenco -resultado de la fusión de los dos consejos, el de la región y el de la comunidad- cuando él mismo se aparta prestando el juramento en francés.

Arguye además que la exclusión se debe a su libre elección en el momento de jurar su cargo.

101. Según la Comisión, la cuestión que se plantea es si las limitaciones en la designación de representantes en el consejo flamenco que establece el sistema impugnado se oponen al régimen representativo reconocido por el artículo 3 del Protocolo núm. 1.

102. El punto controvertido es la «elección del Cuerpo Legislativo», en el sentido del artículo 3 del Protocolo núm. 1, en el territorio a que pertenece el distrito de Hal-Vilvorde.

103. Esta representación en la asamblea competente para legislar en materias regionales, debe fundarse en criterios objetivos, como el domicilio y la pertenencia a una comunidad territorial.

104. En el caso planteado, es evidente que los representantes elegidos en la circunscripción electoral de Bruselas representan a todos los electores que la componen, incluidos los domiciliados en el distrito administrativo de Hal-Vilvorde.

105. Por otra parte, estos representantes fueron elegidos en unas elecciones nacionales a diputados en las que también se elige a parte de los Senadores; todos ellos constituyen el «Cuerpo Legislativo Nacional».

La finalidad de dicha votación no fue, pues, la elección directa de los miembros de la asamblea regional, el Consejo flamenco, cuya composición se regula por los preceptos especiales de la Ley de 8 de agosto de 1980.

106. El problema se suscita porque no hay una separación clara entre el procedimiento de designación de los representantes de nivel nacional, de una parte, y el de los de nivel regional,

de otra. Aunque los electores domiciliados en el distrito administrativo de Hal-Vilvorde pueden estar representados en el Cuerpo Legislativo Nacional, no sucede lo mismo en cuanto al Consejo regional, que es el competente para legislar en toda la región flamenca. En efecto, los mencionados electores no tienen la posibilidad de designar a sus representantes en dicho Consejo de manera independiente. El hecho de que los votos emitidos por los domiciliados en Hal-Vilvorde se junten con los de los electores que tienen su domicilio en el distrito de Bruselas-capital tiene como consecuencia real la exclusión de la representación propia de Hal-Vilvorde en el Consejo regional.

107. No se puede admitir el argumento de que un representante de habla francesa, domiciliado en Hal-Vilvorde, tiene siempre la posibilidad de jurar el cargo en neerlandés y de incorporarse así al Consejo flamenco. En efecto, al prestar el juramento en dicho idioma, no podría ya pertenecer, en el Parlamento, al grupo de que depende y al que ha decidido incorporarse.

Ciertamente, el Convenio no garantiza al representante electo el derecho de hacer uso de la palabra en la lengua que prefiera en el recinto parlamentario. El problema, sin embargo, que aquí se plantea es que, en una misma elección, se designan los representantes a dos asambleas distintas, y que el distrito administrativo de Hal-Vilvorde forma parte de la circunscripción electoral de Bruselas. Como consecuencia de esta situación, una minoría importante de aquel distrito no puede tener su propia representación en el Consejo flamenco.

108. A este respecto, y a la vista de las anteriores consideraciones, las condiciones establecidas actualmente por la legislación belga para la designación de los representantes en el Consejo regional flamenco por los electores domiciliados en el distrito administrativo de Hal-Vilvorde suponen limitaciones que se oponen al artículo 3 del Protocolo núm. 1.

109. La Comisión llega a la conclusión, por diez votos contra uno, de que, en relación a los demandantes como electores, se violó el artículo 3 del Protocolo núm. 1, considerado aisladamente.

D. Sobre la violación que se alega del artículo 3 del Protocolo núm. 1, en relación con el artículo 14 del Convenio, en el caso de los demandantes como electores domiciliados en el distrito de Hal-Vilvorde

110. Los demandantes alegan que hubo discriminación como resultado del trato distinto que se les dio en comparación con los electores de habla neerlandesa domiciliados, como ellos, en el distrito administrativo de Hal-Vilvorde; y que dicho trato se debió a la lengua y a la pertenencia a una minoría nacional.

111. La Comisión advierte que los argumentos aducidos en apoyo de esta pretensión son, de hecho, los mismos que le han llevado a la conclusión de que se ha violado el Protocolo núm. 1.

112. Después de llegar a dicha conclusión -violación del precepto en sí solo en el caso de los demandantes como electores-, la Comisión no considera necesario pronunciarse también en el ámbito del artículo 14 del Convenio.

E. Sobre la violación que se alega del artículo 3 del Protocolo núm. 1, en sí solo o en relación con el artículo 14 del Convenio, en el caso de los demandantes como representantes electos

113. La Comisión opina que la situación de los representantes elegidos está necesariamente ligada con la de los electores. Son dos aspectos de un mismo problema: la representación de la población del distrito de Hal-Vilvorde en el Cuerpo Legislativo de la región. Como

consecuencia, no se puede separar, en el caso, la situación de los representantes de la de los electores, ya que el trato que se da a los primeros en el sistema controvertido depende necesariamente del que se dispense a los votos emitidos por los electores.

114. La Comisión, después de comprobar que se violó el artículo 3 del Protocolo núm. 1 en el caso de los demandantes como electores, opina que no es necesario examinar por separado si también se violaron el Convenio y el citado Protocolo en relación a los elegidos.

#### RESUMEN

115. La Comisión llega a la conclusión, por 10 votos contra 1, de que, en el caso de los demandantes como electores, se violó el artículo 3 del Protocolo núm. 1, considerado en sí solo.

116. Sentada la conclusión de que el artículo 3 del Protocolo núm. 1, en sí solo, se violó en relación a los demandantes como electores, la Comisión no considera necesario pronunciarse también en el ámbito del artículo 14 del Convenio.

117. Después de haber comprobado que se violó el artículo 3 del Protocolo núm. 1 respecto a los demandantes como electores, la Comisión no considera necesario resolver por separado si se violaron el Convenio y dicho Protocolo en relación a los elegidos como representantes.

Firmado: C. A. Norgaard, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Firmado: H. C. Krüger, SECRETARIO DE LA COMISIÓN

(Comentario y traducción: José María Tejera Victory).