

INTRODUCCIÓN

Sofía Fernández-Serrano

«LA PÉTITE BELGIQUE».

UNA CONSTITUCIÓN ENTRE LA LIBERTAD
EN TODO Y LA LIBERTAD PARA TODOS

1. ESCENARIO Y PRESENTACIÓN DE SUJETOS CONSTITUYENTES

El proceso constituyente belga de 1830-1831 es un fenómeno que no puede pasar desapercibido en la historia constitucional comparada. Inspirados por el ejemplo revolucionario francés, el pueblo belga declara su independencia el 4 de octubre de 1830, y a través del Congreso Nacional como poder constituyente, comienza la creación de la Constitución nacional. Durante varios meses, la influencia de las potencias europeas, las concesiones de los unionistas como actor principal para llegar a acuerdos, y las decisiones en cuanto a cuestiones de vital trascendencia para el sistema constitucional, adquirieron especial relevancia. Todo ello desembocó en la promulgación de la Constitución Belga el 7 de febrero de 1831, la cual sigue en vigor en la actualidad, así como durante más de un siglo gozó de estabilidad y garantizó una carta de derechos y libertades completa según la perspectiva liberal decimonónica. Además de ello, la relevancia de la Carta Magna belga reside en su función fundacional, ya que organiza y legitima toda la estructura del nuevo Estado, así como se presenta ante al futuro monarca, Leopoldo I, quien queda sometido a la misma al igual que el resto de poderes del Estado.

A diferencia de otros países, donde la construcción nacional y constitucional deriva de la profunda evolución política y jurídica llevada a cabo en los siglos precedentes, la «*Petite Angleterre*» se fue gestando a través de una serie de dinámicas políticas, dinásticas y estratégicas hilvanadas por las grandes potencias europeas. Largo fue el tiempo donde las distintas provincias belgas se conformaban con mantener sus libertades tradicionales, aceptando por lo demás el destino político que otros decidieran. Sin embargo, un cambio fundamental de coyuntura, tanto en el exterior como en el interior de las Provincias Unidas, abocó a un descontento que se saldó finalmente con la creación de una Bélgica independiente. Para poder comprender dicho proceso, debemos comenzar poniendo el foco en lo que hace del proceso belga una experiencia constitucional *sui*

générés, particular y sorprendente en relación a otras creaciones estatales y constitucionales.

La inseparable gestación del Estado belga y de la Constitución de 1831, que ha demostrado una estabilidad exquisita y envidiable hasta nuestros días, nos presenta sin duda un estudio diferenciado en relación a los procesos constituyentes de otros países europeos. Su formación no se explica en un poder político previamente unificado, ni en una dinastía reinante, ni en la homogeneidad cultural o lingüística. De hecho, estas cuestiones destacan no por sus similitudes, sino por las diferencias que entraña. El territorio belga, hasta su unificación político-constitucional en 1831, no poseía los lazos comunes que con lógica darían paso a la creación de un Estado, siendo por tanto el propio fenómeno revolucionario y constituyente el que gestó y otorgó sentido a la construcción estatal resultante.

Habida cuenta de estas cuestiones, serán dos los pilares que, en hipótesis de la que escribe, funcionarán como eje transversal y condicionante tanto del proceso constituyente como de su fruto, la Constitución belga: El papel del unionismo como guardián de los principios que motivaron la creación del Estado, y la concepción de la Constitución belga como principio del Estado; como punto de inflexión que da comienzo a una nueva era constitucional, consolidando la formación estatal, sus instituciones y su catálogo de derechos y libertades, buscando la estabilidad y perpetuación del Estado y no como movimiento de transición entre regímenes.

En relación al *Unionismo*, su importancia se explica en que la creación constitucional en Bélgica es fruto de un consenso artificial, alejado de la aparente naturalidad que usualmente ha llevado a los constituyentes a formar un único núcleo estatal. La Carta Magna belga destaca por el acuerdo pactado entre diferentes territorios, cada uno con su lengua y cultura diferenciada, así como por la conciliación entre grupos sociales naturalmente enfrentados: los liberales y los católicos, conocidos como «*L'union sacrée*» o los unionistas. Esta unión parece ser, a ojos de la doctrina, la clave de bóveda para la exitosa creación constitucional, así como la piedra angular sobre la que gira el proceso revolucionario belga y el posterior desarrollo político, jurídico y constitucional del joven Estado. Una alianza estratégica

que, aunque por motivos contrapuestos, buscó conjuntamente la independencia y la creación de una Constitución compartida. Parece presumirse que, por tanto, la existencia de dicha alianza ha resultado una *conditio sine qua non* para la construcción estatal y constitucional.

En relación a la idea de la Constitución Belga (CB en adelante) como principio del Estado, se explica porque el texto constitucional, además de poner fin a los regímenes y vínculos precedentes con otros Estados y naciones, funcionó como *opera prima* de la nueva realidad constitucional belga, forjando y afianzando la creación del Estado, ya que la CB se gesta consecuentemente y sucesivamente al proceso de independencia sucedido en agosto y septiembre de 1830 y nació llamada a establecer y perpetuar, por primera vez, el Estado belga *per se*, alejado de la influencia de las potencias extranjeras y sin pertenecer a la soberanía de ningún otro Estado. De este modo, el Congreso Nacional como poder constituyente, actuando con vocación fundacional, consagra un articulado que establece las bases constitucionales sobre las que el recién nacido desarrollará su camino político, jurídico y constitucional. Con ello, de esta Carta Magna, nacerá la legitimidad para elegir un monarca, configurar los poderes del Estado y desarrollar los derechos y libertades de la ciudadanía. Un verdadero árbol constitucional donde la raíz originaria y única es la Constitución de 1831 y la Nación como único soberano, de lo cual nace todo lo demás, a diferencia de otros Estados donde cada Constitución es una Carta más que precede y antecede a instituciones previamente existentes: Jefe de Estado, sistema político, cartas de derechos y libertades u organización judicial. De esta manera, se deduce que el papel de la Constitución belga como fin de una etapa y como inicio de una nueva era estatal y constitucional ha funcionado como eje transversal e idea matriz de las decisiones y acciones del constituyente durante todo el proceso de configuración constitucional. En este sentido, la Constitución como elemento fundacional del Estado fue una realidad que desde la Constitución Francesa de 1791 no se presentaba en Europa, continente que destacaba porque sus potencias, con instituciones previamente creadas y afincadas, otorgaban constituciones al pueblo y no al revés. En el caso belga, incluso la principal magistratura del Estado, la corona, será de naturaleza derivada por ser un poder

constituido por la Constitución, y que a su vez destacará respecto al ejemplo francés de 1791 ya que éste parece años después mientras que la Carta Magna belga se consolida y pervive hasta nuestros días.

Estas primeras líneas sobre el proceso constituyente belga siembran una clara y ambiciosa duda que se buscará resolver. ¿Se ha convertido Bélgica en el modelo constitucional al que el constituyente belga aspiraba? ¿Se ha mantenido ese hipotético éxito con el paso de las décadas y de los siglos? ¿Se puede determinar, a pesar de haber quedado eclipsada por otros procesos constitucionales europeos, que la Constitución Belga es el verdadero modelo constitucional que sentó las bases en el marco de los Estados liberales decimonónicos? Esta última cuestión es un espejismo del debate doctrinal sobre la originalidad de la Constitución belga, que o bien se estudia como texto constitucional original y diferenciado, o por el contrario se analiza como una copia o ampliación de otras cartas constitucionales coetáneas. En este sentido, el ejemplo paradigmático con el que la doctrina ha comparado al caso belga es con Francia, y particularmente, con sus cartas constitucionales de 1814 y 1830. Unos entienden que el fenómeno constituyente belga es una herencia, copia o réplica de la experiencia francesa, debido a la influencia revolucionaria de 1789 y 1830 así como el periodo en el que los territorios belgas permanecieron anexionados al territorio francés. Otros desmitifican el fenómeno francés, otorgando a Bélgica una posición modélica y original, como movimiento constitucional único que inspirará a los sucesivos procesos constitucionales europeos durante el siglo XIX. Además de la comparación con el modelo francés, por motivos de vinculación histórica, la doctrina ha estudiado la influencia de los Países Bajos y de su Ley Fundamental de 1815; e incluso se propone la inspiración del modelo inglés o americano en la construcción constitucional belga. Todo ello inspira un rico debate para tratar de determinar las similitudes y diferencias de la experiencia belga con el de las potencias citadas, particularmente con Francia y los Países Bajos por su pasado común pero también con otros movimientos constitucionales que, de una manera menos visible, pudieron suponer una influencia determinante.

El interés de la Constitución belga es, a nivel histórico-constitucional, incuestionable. Una Constitución enmarcada en el corazón

del siglo XIX, testigo del nacimiento y la consolidación del Estado liberal en Europa y del establecimiento de las bases del Estado de Derecho, del enraizamiento de los catálogos de derechos y libertades y de la transición de los sistemas de poder, así como la separación entre los mismos.

Con estos mimbres, el análisis propuesto sobre el fenómeno belga contendrá tres vertientes: Un *aspecto contextual*, donde se examinarán cuestiones como los eventos jurídicos-constitucionales que anteceden e impulsan la creación de la conciencia nacional belga, la unión liberal y católica como elemento clave en la construcción jurídica y constitucional, la función fundacional de la CB como creadora originaria del Estado y el papel que jugó tanto el Congreso Nacional como la influencia diplomática en la elección de las bases constitucionales. Un *aspecto analítico*, que conllevará el estudio del catálogo de derechos y libertades desarrollado en 1831, la configuración de los poderes del Estado y de la relación entre estos y la ciudadanía, así como el trabajo del constituyente belga para la consagración de estos principios e instituciones. Y, por último, un transversal *aspecto comparativo*, puesto que con la misión de determinar la originalidad del texto belga, así como sus influencias e inspiraciones tanto en el resultado constitucional como en todo el proceso, se pondrán de relieve las cuestiones que en este sentido se encuentren relevantes para dilucidar el asunto.

2. EL NACIMIENTO DEL MOVIMIENTO CONSTITUYENTE BELGA

El acomodamiento de los distintos territorios belgas bajo soberanías extranjeras fue pacífico durante largo tiempo. Por lógica, el impulso revolucionario y el deseo de independencia que crearía la conciencia nacional belga y conduciría a su independencia y a la redacción de la Constitución de 1831, tuvo que ser generado por motivos consistentes, incomodidad y descontento en la población local, que provocaron la búsqueda de un cambio político y jurídico. Para comprender el origen, el desarrollo y la consecuencia del motor fundacional del nuevo Estado, se dividirá el análisis en tres vertientes. En primer lugar, la presentación de los protagonistas principales de la experiencia constituyente belga: la alianza entre católicos y liberales, «L'union sacrée» (2.1). A continuación, nos detendremos en el proceso revolucionario y la figura del Congreso Nacional como órgano dotado del poder constituyente y legislativo del país durante los primeros meses de independencia (2.2). Por último, analizaremos uno de los elementos decisivos y condicionantes para la formación constitucional belga, íntegramente relacionada con la diplomacia: la cuestión monárquica y la importancia en la elección del Jefe de Estado (2.3).

2.1. LA FORMACIÓN DE «L'UNION SACRÉE» Y DE LA IDENTIDAD JURÍDICO-CONSTITUCIONAL BELGA

La doctrina es unánime: la clave del proceso constitucional belga reside en la unión de la facción católica y la facción liberal belga, la cual se fraguó poco a poco con los eventos jurídico-políticos ocurridos, principalmente, desde principios del s. XVIII.

En 1713, el Tratado de Utrecht puso fin a la dominación española en los denominados Países Bajos Católicos —la actual Bélgica—. En las disposiciones del mismo, las grandes potencias europeas deciden que los Países Bajos Católicos se integren en la Corona de Austria, creando así un equilibrio europeo que respondiese a la previa

dominación del Imperio Español en Europa. El caldo de cultivo del llamado «unionismo» surge con la política modernizadora de José II (1765-1790), monarca ilustrado que, bajo los designios del racionalismo de la época, unificó los territorios belgas gracias al fomento de intercambios comerciales y la construcción de una red de comunicaciones entre éstos y Europa. Así, nace un mercado único que genera las condiciones idóneas para el surgimiento de nuevas clases sociales, principalmente, la burguesía nacional. Paralelamente, la forma de gobierno del monarca ilustrado choca con la tradición de la población autóctona, que siempre ha estado influida por el poder eclesiástico, generando la primera gran pugna entre el poder político de una monarquía distante y extranjera frente a la Iglesia y la población local, tradicionales y católicos. Desde este momento, el sector católico belga comienza a interesarse en el activismo político.

En este contexto, al final del Siglo de las Luces, estalla la Revolución Francesa, en 1789. Más allá de la frontera francesa, en los territorios belgas ya existía un evidente conflicto entre tradición y modernidad, entre poder político y eclesiástico, un mercado y burguesía nacionales. Influenciados por todos estos factores, la población belga se contagia del espíritu de sus *voisins* franceses y entra en acción un movimiento popular con objetivos de carácter nacional, llevando a cabo su propio proceso revolucionario. En 1790, estalla la Revolución Brabanzona, con dos corrientes distintas que representan los ideales que van a caracterizar a cada sector de los futuros unionistas. Una de las corrientes, de corte nacionalista democrático, inspirada por la doctrina francesa y la independencia americana, apoyaba las reformas seculares administrativas de José II, pero reclamaba su soberanía propia, entrando en conflicto con la monarquía de los Austrias: los liberales. La segunda corriente, de corte nacionalista y con signo tradicionalista, apoyaba el catolicismo conservador y el deseo de reestablecer las viejas leyes, rechazando el secularismo y la modernización de José II: se trataba de los católicos. Ambas corrientes, aunque por motivos contrapuestos, se oponían a la política austríaca y su soberanía, comenzando a identificarse con la idea de la unidad nacional bajo el nombre de Bélgica.

Aunque conflictiva, de la estabilidad del largo gobierno austríaco, Bélgica pasó a manos francesas tras su anexión en 1795. Hasta 1815,

durante dos décadas conoce el régimen republicano y el periodo napoleónico. De estos años, los territorios belgas, tratados como unas circunscripciones departamentales más, se benefician de los mismos avances que el resto del territorio francés: la modernización irreversible, eliminándose las instituciones tradicionales del Antiguo Régimen y unificando su Administración. Al mismo tiempo, se eliminan las trabas que dificultan el libre comercio, así como se estimula el desarrollo industrial, la modernización de Amberes como puerto principal, la unificación de la justicia y el fortalecimiento de la burguesía belga tras la venta de los bienes de la Iglesia.

Del siglo XVIII se extrae una forja irreversible de la conciencia nacional de los sectores más importantes de la sociedad belga moderna: los católicos, tras la pugna con la monarquía ilustrada de José II, y los liberales, tras la consolidación de la burguesía y las reformas liberales que caracterizan al periodo francés. El culmen de la construcción nacional se alcanza en el periodo que va desde 1815, con el Congreso de Viena, hasta 1830, con la definitiva independencia belga. En el Congreso de Viena, y de nuevo por decisión de las grandes potencias europeas, los territorios belgas son anexionados a los Países Bajos, creándose el Reino Unido de los Países Bajos bajo la soberanía del monarca holandés Guillermo I. Esta anexión, en clave antifrancesa, para autores como Lacchè supone la efectiva subordinación de los territorios belgas ante Holanda, mientras que otros como Pérez-Ayala consideran que la formación política nacida en Viena se muestra coherente con el pasado compartido, obteniéndose ventajas económicas, comerciales e industriales.

Guillermo I decidió extender la eficacia de la Ley Fundamental holandesa, la *Grondwet*¹, a los territorios belgas. Sin embargo, y aunque los delegados belgas en los Estados Generales rechazaron la Carta por gran mayoría (796 votos contra 527), el monarca holandés consiguió promulgarla al contar las ausencias como votos favorables. Este turbulento inicio de la unión entre belgas y holandeses sería el presagio de lo que 15 años después supondría la consolidación del Estado belga y la elaboración de su propia Constitución.

1. La *Grondwet* es la Ley fundamental holandesa de 1814, que funciona como texto constitucional y cuenta con elementos liberales y elementos del Antiguo Régimen.

La unión entre el territorio holandés y belga estaba plagada de controversias, motivadas en su mayoría por el tratamiento diferenciado en cuanto a derechos y libertades, pero también por rasgos identitarios². Como una de las cuestiones más relevantes a ojos de la doctrina y de los hombres políticos del momento, destaca el conflicto religioso. El protestantismo holandés se enfrentaba al catolicismo belga, problemática que se personificaba en la figura de Guillermo I, quien otorgó una protección desnivelada al protestantismo en perjuicio del catolicismo. Tal y como reproduce el Barón de Sécus, diputado del Congreso Nacional belga, en la sesión del 21 de diciembre de 1830, «de todos los agravios de que se quejaron los belgas *bajo el gobierno holandés*, el que más los irritó, y que fue la causa más poderosa de la extraordinaria rapidez con que se extendió la revolución, fue *la persecución sorda, pero activa, del Gobierno contra la religión y la instrucción católica*»³. En cuanto a cuestiones menos mencionadas pero igualmente relevantes, cabe destacar que mientras que los Países Bajos eran un enclave eminentemente agrícola, los belgas destacaban por su desarrollo industrial.

Asimismo, el monarca prioriza toda cuestión holandesa en detrimento de los belgas: configura una Administración con preeminencia holandesa a pesar de que el reino se compone mayoritariamente de población belga, desoye el proteccionismo económico requerido por la industria belga y declara el uso obligatorio del neerlandés. En este sentido, Louis de Potter, una de las más eminentes figuras políticas de la historia político-constitucional belga, líder del catolicismo liberal de la época, asegura que el gobierno holandés «vivía de hechos, no de

2. Tal y como llegó a asegurar en sus escritos Jean-Baptiste Nothomb, uno de los hombres políticos belgas más relevantes de la época, «la naturaleza a veces nos sorprende creando seres dobles, viviendo la misma vida en diferentes cuerpos; el arte y la política aún no han logrado falsificar estos prodigios. Vea a los dos pueblos, belga y holandés, apoyados uno contra el otro, uno mirando al sur, el otro al norte. Cada uno tiene su civilización, su idioma, su religión, sus costumbres, en una palabra, su propia existencia. Uno adopta la legislación francesa, el otro la rechaza; uno exige el jurado, el otro lo rechaza; uno quiere medidas prohibitivas en favor de su industria y su agricultura, el otro exige libertad para su comercio; uno impone los materiales que el otro libera. Su actitud nunca es la misma: cuando uno se pone de pie, asegúrese de que el otro se incline».

3. Las cursivas usadas en los fragmentos literales extraídos serían siempre de la autora.