

# LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES DE HUNGRÍA, POLONIA Y ESLOVENIA \*

FAUSTO VECCHIO \*\*

## SUMARIO:

1. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL DE HUNGRÍA
2. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL DE POLONIA
3. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL DE ESLOVENIA

## 1. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL DE HUNGRÍA

### 1.1. Derechos fundamentales

Al contrario de otros sistemas nacionales, la Constitución húngara se ocupa casi en su última parte de la regulación de los derechos fundamentales. Esta particularidad del ordenamiento húngaro, consecuencia de la decisión técnica de enmendar la antigua Constitución estalinista <sup>1</sup>, no inci-

\* Traducido del italiano por Valentina Faggiani

\*\* Investigador. Universidad de Urbino.

<sup>1</sup> A través de la técnica de las enmiendas, los redactores de la Constitución han preferido mantener la estructura del texto antiguo y, al contrario de la experiencia constitucional de otros países, han estado obligados a marginar la regulación de los derechos fundamentales después de las previsiones relativas a los principios fundamentales y después de las previsiones relativas a la organización de las instituciones estatales. Para mayores informaciones, véase: A. SAJO, «Republic of Hungary», en C. KORTMANN, J. FLEUREN, W. VOERMANS, *Constitutional law of 10 EU member states*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2006, IV1 - IV, p. 54.

de, sin embargo, en el nivel de tutela normativizado por el constituyente húngaro.

A este propósito, aunque no se hallen específicas contribuciones húngaras a las tradiciones constitucionales comunes, el elenco de los derechos contenidos en la Constitución húngara siente la influencia de la dogmática alemana<sup>2</sup> y es posible afirmar que sobre la base de una comparación entre el texto constitucional y la Carta de los derechos fundamentales de la Unión europea se manifiesta una sustancial identidad de contenidos<sup>3</sup>.

También en el plano de las técnicas de tutela, el ordenamiento húngaro, aunque no conozca límites particulares (materiales o procedimentales) a la revisión de las disposiciones constitucionales en materia de derechos fundamentales, se adecua a los principales modelos europeos. En primer lugar, es oportuno considerar la reserva de ley prevista por el primer apartado del art. 8 de la Constitución respecto de la regulación de las cuestiones conexas al tema de los derechos<sup>4</sup>. El apartado siguiente, en cambio, se preocupa de garantizar que eventuales limitaciones no afecten al contenido esencial de los mismos.

En segundo lugar, hemos de considerar las garantías jurisdiccionales: además del control incidental de constitucionalidad, el sistema constitucional húngaro prevé el recurso directo ante el Tribunal constitucional para la violación de un derecho o de una libertad fundamental. Y, por último, para asegurar la efectividad de los derechos civiles, se han previsto tres distin-

<sup>2</sup> Respecto de la influencia ejercida por la idea de dignidad elaborada por el *Bundesverfassungsgericht*, véase: C. DUPRÈ, *Importing the law in post communist traditions: the hungarian constitutional court and the right to human dignity*, Oxford, Hart Publishing, 2003.

<sup>3</sup> Véase los arts. 54 a 70K. Para una reseña completa de los derechos tutelados por la Constitución húngara se reenvía a M. DEZSO, *Hungary*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 1999, pp. 250 a 297.

<sup>4</sup> El primer apartado del art. 8 prevé que «La República de Hungría reconoce los derechos inviolables e inalienables de las personas. Garantizar el respeto y la tutela de tales derechos es una obligación prioritaria del Estado». Como se observa, en muchos casos las regulaciones que pueden afectar a la garantía de los derechos fundamentales prevén la aprobación por una mayoría de los dos tercios.

tas figuras de Defensor del Pueblo: el Ombudsman para la tutela de los derechos civiles, el Ombudsman para la tutela de los derechos de las minorías nacionales y étnicas y el Ombudsman para la tutela de los datos personales<sup>5</sup>.

## 1.2. Fuentes del derecho

Aunque no resultan aportaciones específicas a la configuración del sistema jurídico de la Unión, el ordenamiento húngaro presenta analogías significativas con los otros sistemas europeos y confirma la evolución hacia modelos teóricos previstos por la teoría häberliana del Estado constitucional. En primer lugar, es preciso señalar la normatividad inmediata de la Constitución que, no solo se prevé de forma expresa en el art. 77<sup>6</sup>, sino que está garantizada por la rigidez del texto<sup>7</sup> y por la institución de un Tribunal Constitucional<sup>8</sup>. En segundo lugar, la voluntad de superar la centralidad de la ley está testimoniada por la existencia de un gran número de documentos legislativos que, aunque no disfrutan de una fuerza jerárquica prevalente sobre la legislación ordinaria, deben ser adoptados por la mayoría de dos tercios.

Además, se ha puesto en discusión también la centralidad de la ley por el poder normativo del ejecutivo. A este propósito, de acuerdo con el art.

<sup>5</sup> Las primeras dos figuras están previstas y reguladas directamente por el art. 32B, en cambio, el Defensor del Pueblo para la protección de los datos personales está previsto por la ley sobre la protección de datos personales que aprovecha la autorización dispuesta por el cuarto apartado de la misma disposición constitucional.

<sup>6</sup> Con arreglo a la norma en cuestión, «la Constitución es la Ley fundamental de la República de Hungría».

<sup>7</sup> El art. 24, apartado tercero, dispone que para una enmienda a la Constitución es necesaria la mayoría de dos tercios de los miembros del Parlamento. En cambio, no se prevén límites a la modificación o procedimientos agravados para la enmienda de partes específicas de la Constitución, aunque en relación con la cesión de competencias a favor del ordenamiento europeo, el Tribunal constitucional ha enunciado recientemente una serie de límites (véase *infra*).

<sup>8</sup> Véase las consideraciones desarrolladas *infra*.

35 de la Constitución, el gobierno, en el ámbito de sus propias competencias, puede adoptar decretos con fuerza de ley<sup>9</sup>. Además, la ley ordinaria que regula la actividad legislativa prevé la posibilidad de adoptar decretos delegados y la posibilidad de que cada uno de los ministros adopte reglamentos<sup>10</sup>. Y, por último, la misma ley, a través de la previsión de la posibilidad de decretos con eficacia limitada al territorio de referencia, regula el poder normativo de los entes locales.

A pesar de esta última disposición y a pesar de la tendencia a superar el mito del legislador omnipotente, la relación jerárquica entre la fuente legislativa y las demás fuentes infra-constitucionales (decretos gubernativos, decretos ministeriales y decretos locales) parece excluir la posibilidad de hablar de una pluralidad de ordenamientos internos.

### 1.3. Relaciones entre ordenamientos

La decisión de resolver en clave jerárquica la relación entre fuente nacional y acto local excluye la posibilidad de reconstruir un ordenamiento regional autónomo y contribuye a alejar el sistema húngaro de los modelos teóricos del Estado constitucional háberliano.

Más compleja es, en cambio, la reconstrucción de las dinámicas que regulan las relaciones entre el ordenamiento nacional y los ordenamientos externos. A este propósito, con ocasión de la histórica adhesión a la Unión europea, Hungría ha acompañado la disposición de genérica apertura internacional contenida en el art. 6 con algunas referencias al ordenamiento europeo<sup>11</sup>. Desde este punto de vista, ante todo, llama la atención el art. 2

<sup>9</sup> A. CELOTTO, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Turín, Giappichelli, 2010, p. 410, precisa que el elenco de los poderes de gobierno no afecta a la actividad legislativa ordinaria en cuanto el Parlamento queda siempre libre de intervenir también en los ámbitos de competencia gubernamental.

<sup>10</sup> Para mayores referencias a la actividad legislativa delegada véase A. CELOTTO, *op. cit.*, pp. 410 y 411.

<sup>11</sup> Con una disposición que en algunos puntos recuerda el art. 11 de la Constitución italiana, el art. 6 de la Constitución húngara establece que: «La República de Hungría repudia la guerra como medio de resolución de las controversias entre na-

A que prevé la legitimidad de la cesión de competencias a la Unión Europea y que prescribe una mayoría de dos tercios (igual a la requerida para las enmiendas a la Constitución). La ocasión de la ampliación de la Unión ha sido aprovechada también para regular constitucionalmente los poderes que corresponden al Parlamento húngaro en las cuestiones conexas al proceso de integración europeo <sup>12</sup>.

Sin embargo, es oportuno señalar como ante estas señales de apertura y de reconocimiento razonado, el Tribunal constitucional ha tenido una aptitud en un cierto sentido ambigua ante el proceso de integración supranacional. Por un lado, los jueces han hecho hincapié en una interpretación material de la Constitución y, más allá de cualquier formal reconocimiento normativo, han hecho referencia a parámetros europeos para gestionar la delicadísima fase de las reformas post-comunistas mucho antes de la adhesión a la Unión <sup>13</sup>. Por el otro lado, agotada la fase de las reformas, el Tribunal Constitucional, inspirado por una nueva concepción formalista <sup>14</sup>,

---

ciones y rechaza y se debe abstener del uso de la fuerza y de la amenaza contra la independencia o la integridad territorial de los otros Estados. La República de Hungría se compromete a cooperar con todos los pueblos y los países del mundo [...]».

<sup>12</sup> A este propósito véase el art. 35 A y la Ley LIII del 2004 sobre la Cooperación entre el Parlamento y el Gobierno en relación con las cuestiones europeas.

<sup>13</sup> C. BOULANGER, «Europeanization Through Judicial Activism? The Hungarian Constitutional Court's Legitimacy and the «Return to Europe» en A. CZARNOTA, M. KRYGIER, W. SADURSKI, *Spreading Democracy and the Rule of Law? The Impact of EU Enlargement for the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders*, Dordrecht, Springer, 2006, pp. 263 a 280. Pone de relieve que, recurriendo a la imagen de un fantasmal estado constitucional europeo y a principios jurídicos impuestos por la perspectiva de la integración europea, ya antes de la adhesión a la Unión europea, el Tribunal constitucional húngaro ha adoptado numerosas decisiones que no encuentran su propia justificación en el dato formal. Las mismas observaciones se pueden hacer en relación con el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

<sup>14</sup> Según K. SCHEPPELE, «The New Hungarian Constitutional Court» en *East Eur. Const. Rev.*, 1999, p. 4, una influencia en la evolución en la jurisprudencia constitucional ha sido determinada de seguro por el cambio de presidente y por el ingreso de nuevos jueces.

ha asumido una aptitud de mayor prudencia ante el Derecho supranacional <sup>15</sup>.

#### 1.4. Jurisdicción constitucional

La Constitución húngara dedica solo una disposición al Título relativo al Tribunal Constitucional <sup>16</sup>. Sin embargo, esta consideración no debe inducir a conclusiones equivocadas a cerca de la relevancia de la justicia constitucional húngara porque la regulación está fragmentada en otras disposiciones constitucionales y en las fuentes de rango legislativo. Mejor dicho, las dificultades de encontrar compromisos aceptables por parte de las principales fuerzas políticas y las inciertas perspectivas respecto de los primeros resultados electorales han limitado fuertemente el papel reformista de las instituciones representativas de la colectividad y han facilitado, al contrario, el activismo de los jueces constitucionales de Budapest <sup>17</sup>. A través de la elaboración del concepto de «constitución invisible» <sup>18</sup> y a través del

<sup>15</sup> Véase, por último, la sentencia núm. 17/04 con la que los jueces constitucionales han declarado la inconstitucionalidad de un acto interno adoptado por la incorporación de un acto comunitario y la sentencia núm. 143/10 con la que los jueces, a pesar de que salvaguarden la constitucionalidad del Tratado de Lisboa, han hecho llamamiento a las instituciones políticas con relación a la necesidad de acudir al instrumento del control preventivo de conformidad constitucional con ocasión de la ratificación de los Tratados comunitarios.

<sup>16</sup> El art. 32 A interviene esencialmente para regular el procedimiento de selección de los jueces y para reenviar a una ley ordinaria (a adoptar por una mayoría de dos tercios).

<sup>17</sup> La literatura sobre la anómala actividad desarrollada en los primeros años de actividad del tribunal constitucional es enorme. En esta sede será suficiente reenviar a L. SOLYOM, «The role of constitutional courts in the transition to democracy», en S. A. ARJOMAND, *Constitutionalism and political reconstruction*, Koninklijke Brill NV, Laiden, 2007, pp. 285 a 313.

<sup>18</sup> El concepto de «constitución invisible» ha sido propuesto por los jueces del Tribunal constitucional (en particular por el primer Presidente Solyom) para legitimar la adopción de medidas que no se pueden relacionar estrictamente con las dispo-

llamamiento a un modelo de constitucionalismo europeo, en la primera década de vida, el Tribunal constitucional húngaro ha producido una elaboración jurisprudencial impetuosa y ha redefinido materialmente el funcionamiento del sistema jurídico nacional <sup>19</sup>.

Con el objetivo de maximizar la función de garantía insita en las jurisdicciones constitucionales, el sistema húngaro ha establecido modalidades de acceso especialmente amplias. Y ello porque, más allá del «tradicional» sistema incidental de constitucionalidad, del recurso individual con objeto de la lesión de los derechos y de las libertades fundamentales <sup>20</sup>, el ordenamiento húngaro conoce vías sofisticadas de acceso como el control preventivo, el control abstracto y de forma especial la característica «*actio popularis*» que permite a cualquier ciudadano, que se considere perjudicado por un acto de la autoridad pública, impugnarlo incluso en el caso de que no exista un interés específico <sup>21</sup>.

Este papel central del Tribunal Constitucional contribuye ciertamente a acercar Hungría al modelo del Estado constitucional y en la misma dirección va también la posibilidad, expresamente reconocida por la sentencia sobre la constitucionalidad del Tratado de Lisboa, de acudir en vía prejudicial al Tribunal de Justicia Europeo.

### 1.5. Forma de gobierno

La voluntad de dejar a un lado definitivamente la pasada experiencia comunista se pone de manifiesto desde las primerísimas disposiciones constitucionales. Así, para definir las relaciones entre la organización estatal y los ciudadanos, el art. 2 de la Constitución dispone que la República de

---

siones expresas por el texto constitucional. Sobre el punto véase G. BRUNNER, L. SOLYOM, *Constitutional judiciary in a new democracy*, Ann Arbor, University of Michigan press, 2000, pp. 41 y 126.

<sup>19</sup> Según lo referido por K. SCHEPPELE, *op. cit.*, 1, en los primeros años de actividad del Tribunal constitucional, los jueces han intervenido declarando la inconstitucionalidad de un tercio de las leyes adoptadas por el Parlamento.

<sup>20</sup> Para mayores indicaciones sobre estos puntos véase: A. SAJO, *op. cit.*, IV44.

<sup>21</sup> Es lo que dispone el tercer apartado del art. 32 A.

Hungría es un «Estado de derecho independiente y democrático» en el que «el poder soberano corresponde al pueblo, que lo ejerce a través de las instituciones representativas o en vía directa». Además, el art. 3 se preocupa de garantizar el pluralismo político y el pluralismo social.

Respecto de la forma de gobierno, en cambio, parece posible afirmar que, diversamente de otras experiencias constitucionales en las que se constata la hibridación entre elementos típicamente presidenciales (por ejemplo la elección directa del Presidente de la República o la presencia de poderes presidenciales efectivos) y elementos típicamente parlamentarios<sup>22</sup>, en Hungría la elección de modelos típicos del sistema parlamentario es bastante nítida<sup>23</sup>. Tal opción para el parlamentarismo tiene confirmación, en primer lugar, en las modalidades de elección y en la neutralidad del jefe de Estado: tanto la elección parlamentaria<sup>24</sup>, como la atribución de poderes de representación y de control<sup>25</sup> testimonian la inclinación parlamentarista del sistema húngaro. Esta impresión es reforzada también por el análisis de las relaciones entre el ejecutivo y el Parlamento: tras haber recibi-

<sup>22</sup> Véase a este propósito, L. MONTANARI, «Le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale» en P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Bari, Laterza, 2009, pp. 514 a 549.

<sup>23</sup> Respecto del intento de introducir a través del referéndum la elección directa del Presidente de la República, véase lo referido por A. SAJO, *op. cit.*, IV16.

<sup>24</sup> El procedimiento de elección del Presidente se regula en el art. 29 B de la Constitución y prevé que, si en las primeras dos votaciones ningún candidato alcanza la mayoría de dos tercios, se procede a la segunda vuelta entre los candidatos que han conseguido el mayor número de votos en el segundo turno electoral.

<sup>25</sup> El elenco de los poderes (que según la Decisión núm. 48/1991 del Tribunal Constitucional es absolutamente taxativo) comprende: la representación del Estado húngaro, la decisión respecto de las fechas de los principales acontecimientos electorales, el poder de proponer al Parlamento una iniciativa legislativa, el poder de convocar las asambleas parlamentarias extraordinarias, el poder de disolver el Parlamento, la promulgación de las leyes, la restitución de una ley al Parlamento, la posibilidad de acudir en vía preventiva al Tribunal constitucional, los poderes de emergencias (*vid. Infra*), el nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo y del Procurador general y el mando de las fuerzas armadas. El art. 30 A contiene el elenco de los poderes sometidos a la obligación de contrafirma.

do el encargo de gobierno por el Presidente de la República, el Primer Ministro se presenta a la Cámara para obtener la confianza y solo después al equipo de Ministros. A través de la regulación del instituto de la moción de censura constructiva, la misma Constitución prevé además que la individualización de un candidato «premier» alternativo sea una condición necesaria para desconfiar el ejecutivo al poder.

La relación entre Parlamento y Gobierno es, por lo menos en cierta medida, alterada por la previsión de una cláusula de barrera para los partidos políticos que no han conseguido por lo menos el 5% de los sufragios electorales<sup>26</sup>. Tal previsión tiene evidentemente la finalidad de garantizar la gobernabilidad en un marco político bastante fragmentado.

En cambio la organización de las autonomías locales, no se refleja en el plano de la organización parlamentaria y no parece afectar a los equilibrios de gobierno.

### 1.6. Organización judicial

A propósito de la función jurisdiccional, la Constitución prevé que los jueces ordinarios protejan el orden constitucional y los derechos de las personas y administren las cuestiones judiciales conexas al derecho penal<sup>27</sup>. Además, siendo el sistema judicial, unitario, los jueces ordinarios controlan la legalidad de las decisiones administrativas<sup>28</sup>. Para enfrentarse a estos cometidos, el art. 45 de la Constitución diseña un sistema basado en tribunales locales, tribunales de distrito, tribunales regionales (con la in-

<sup>26</sup> Para indicaciones ulteriores a propósito del complejo sistema electoral húngaro, véase A. SAJO, *op. cit.*, IV20.

<sup>27</sup> Véase el art. 50 de la Constitución.

<sup>28</sup> A. SAJO, *op. cit.*, IV37, señala que la unidad del orden judicial está garantizada también por la integración de los Tribunales militares en el sistema general. Para una profundización mayor respecto de los temas relacionados con la administración de la justicia véase también: M. DEZSO, *op. cit.*, pp. 173 a 214. Nota, por último, que en virtud del art. 45 existen, como órganos especializados, los Tribunales del trabajo.

clusión del tribunal de Budapest) y en el Tribunal Supremo. Según el tipo de controversia, los tribunales locales y los tribunales de distritos funcionan como jueces de primera instancia; los tribunales regionales (y el tribunal de Budapest) funcionan como Tribunales de apelación; el Tribunal Supremo tiene, en cambio, la función de garantizar la uniformidad de las decisiones judiciales<sup>29</sup>.

A este propósito, es oportuno recordar que en el ejercicio de su función «nomofiláctica», el Tribunal Supremo ha desarrollado una función esencial para garantizar la aplicación judicial del Derecho europeo. Con dos decisiones fundamentales, el Tribunal ha establecido que el Derecho comunitario se integra en el ordenamiento nacional y que los jueces húngaros están, a todos los efectos, sometidos al Tribunal de Justicia<sup>30</sup>.

Más problemática, en cambio, es la relación entre jurisdicción constitucional y jurisdicción ordinaria. En efecto, no obstante la posición de supremacía que el ordenamiento constitucional húngaro reconoce a la Constitución y no obstante la previsión explícita de un juicio incidental de constitucionalidad, los jueces ordinarios rechazan dar aplicación inmediata a las previsiones constitucionales y por lo menos hasta ahora han hecho un uso muy limitado del reenvío al Tribunal constitucional<sup>31</sup>.

### 1.7. Distribución territorial del poder

Con el fin de reaccionar al centralismo soviético, la nueva Constitución, se ha preocupado de reconocer la autonomía de los entes locales y, a través del art. 41, ha dispuesto la existencia obligatoria de Condados, Ciudades y Municipidades. A este propósito, el constituyente, se ha preocupado, ante todo, de asegurar la no-interferencia del gobierno, disponiendo

<sup>29</sup> Véase el art. 47 de la Constitución.

<sup>30</sup> Para mayores referencias a esta jurisprudencia del Tribunal Supremo, se reenvía a F. FAZEKAS, M. VARJU, *European Union law before the Hungarian constitutional court and before hungarian judiciary en www.jhubb.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/052.pdf*.

<sup>31</sup> Es lo que refiere A. SAJO, *op. cit.*, IV36.

un procedimiento específico y límites estrictos para la disolución de las instituciones del autogobierno local. Además, se ha preocupado de facilitar un elenco de las prerrogativas garantizadas a las autonomías locales<sup>32</sup> e incluso, de acuerdo con la orientación propuesta por una parte de la doctrina, ha configurado un verdadero derecho fundamental de los ciudadanos a la autonomía de los territorios en los que viven<sup>33</sup>. En cambio, se ha previsto una autonomía normativa plena, puesto que los decretos locales no gozan de una reserva de competencia específica y están subordinados a la ley.

Esta atención en los perfiles del autogobierno también ha llevado (a diferencia de otras experiencias constitucionales de la Europa post-comunista) a la atribución de una función específica de control al Tribunal Constitucional<sup>34</sup>.

### 1.8. Limitaciones de los derechos fundamentales

El mismo espíritu de garantía que ha inducido al constituyente a formalizar las normas en materia de derechos fundamentales, ha empujado al legislador constitucional a una regulación rigurosa de los supuestos en los que se legitima la limitación de los derechos fundamentales. A este propósito, al margen de las limitaciones previstas específicamente por la Constitución y por las leyes ordinarias, la Constitución húngara, encomienda al prin-

<sup>32</sup> Para un elenco exhaustivo véase el art. 44 A en el que, entre otras, se reconoce la posibilidad de ser propietarios, la autonomía de gestión y financiera, la posibilidad de elaborar decretos normativos y un poder de imposición local fiscal. Poderes adicionales pueden ser contemplados por la ley que, con arreglo al art. 43.2, debe integrar la regulación de las autonomías territoriales.

<sup>33</sup> A. SAJO, *op. cit.*, IV, 41, interpreta en este sentido la disposición prevista en el art. 42.

<sup>34</sup> Es necesario especificar que el Tribunal constitucional con decisión núm. 37/1994 no ha configurado su intervención como un remedio general, sino que se ha preocupado de precisar que este garantizará su protección en los casos previstos por la ley.

cipio de proporcionalidad el deber de reducir la posibilidad de limitar los derechos<sup>35</sup> y también en caso de declaración del estado de emergencia se ocupa de salvaguardar algunos derechos considerados no comprimibles<sup>36</sup>.

### 1.9. Perspectiva de género

El garantismo normativo húngaro encuentra una confirmación también en el análisis de las normas constitucionales y ordinarias con las que se ha regulado el tema de la igualdad de género. Punto de referencia inicial es el art. 66 de la Constitución, según el cual: «La República de Hungría garantiza la igualdad del hombre y de la mujer en el disfrute de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales»<sup>37</sup>. El legislador ordinario, en cambio, se ha preocupado de adecuar progresivamente el ordenamiento a las directivas europeas<sup>38</sup>.

Al margen de este compromiso normativo, sin embargo, el análisis de las dinámicas concretas muestra algunos límites del sistema<sup>39</sup>. Por ejemplo, la ausencia de una normativa sobre el reequilibrio de la presencia fe-

<sup>35</sup> A este propósito, véase cuanto afirma: A. CELOTTO, *op. cit.*, p. 415.

<sup>36</sup> En virtud del cuarto párrafo del art. 8: «En tiempos de emergencia, crisis nacional, o de peligro extremo, los derechos fundamentales se pueden suspender o se pueden reducir las posibilidades de su ejercicio, con la excepción de los derechos fundamentales garantizados por los arts. 66 a 69 y por el art. 70/E». En cuanto a la regulación de los varios estados de excepción, véase: A. SAJO, *op. cit.*, IV, pp. 35 a IV36.

<sup>37</sup> Desde este perfil, puede ser útil poner de relieve que también el segundo y el tercer apartado tutelan la maternidad y la igualdad de las mujeres en el mundo del trabajo.

<sup>38</sup> Según el Informe sobre la ampliación presentado por la Comisión en 2003, Hungría respeta las obligaciones asumidas y las exigencias relacionadas con las negociaciones de adhesión relativas a la igualdad de trato entre hombres y mujeres.

<sup>39</sup> Estas consideraciones ofrecen una confirmación de la tesis formulada por A. CANTARO, *Il diritto dimenticato*, Turín, Giappichelli, 2007, pp. 39 a 59, según el que los enunciados sociales normativizados en las Constituciones post-comunistas de Europa oriental distan bastante del funcionamiento material de los sistemas que traen su fuente de legitimación sustancial de una aspiración ideológica fuertemente liberal.

menina en los órganos representativos ha producido una situación por la que Hungría ha visto reducir la participación de las mujeres en el Parlamento del 30, 11% de 1980 al 10, 36% del 2006<sup>40</sup>. Este estado de cosas no ha sido modificado por la cuota del 20% que el Partido Socialista Húngaro («Magyar Szocialista Párt») ha reservado a las mujeres en las listas electorales.

### 1.10. Inmigración

A pesar de que las peculiaridades históricas y geográficas de Hungría han hecho la cuestión de la inmigración de acuciante actualidad<sup>41</sup>, el ordenamiento constitucional húngaro no ha considerado oportuno hacer referencias precisas a este problema específico. Más bien, el constituyente se ha limitado a reconocer el derecho de asilo y a pretender que las expulsiones de los extranjeros legalmente residentes tengan una base legal<sup>42</sup>.

Libre de vinculaciones u obligaciones constitucionales, la legislación ordinaria se ha enfrentado a las cuestiones determinadas por los crecientes flujos migratorios<sup>43</sup>. Desde este punto de vista, hay que señalar los límites de las políticas gubernamentales que promueven la integración<sup>44</sup>. En particular, ante el deber de tutelar las posiciones subjetivas de las personas migradas (regulares o irregulares), el legislador se ha limitado a incorpo-

<sup>40</sup> De acuerdo con los datos de 2007, Hungría es el penúltimo país europeo en cuanto a la participación femenina en los órganos de representación.

<sup>41</sup> Para un análisis de las especificidades relacionadas con los flujos migratorios que han interesado a Hungría véase: A. KOVATS, E. SIK, «Hungary», en A. TRIANDAFYLIDOU, R. GROPAS, *European immigration: a sourcebook*, Burlington, Ashgate Publishing Company, 2007, pp. 155 a 168.

<sup>42</sup> Véase a este propósito el art. 65 y el segundo apartado del art. 58.

<sup>43</sup> Según los datos facilitados por el Dossier estadístico sobre la inmigración elaborado por Caritas en 2008, la presencia de extranjeros en Hungría ha aumentado, entre el 2000 y el 2006, el 45% (pasando de 115.809 a 156.160 unidades) y en 2006 representaba el 1,7 % de la población residente en el territorio húngaro.

<sup>44</sup> Es lo que ha afirmado de forma explícita el Dossier estadístico sobre la inmigración de 2005 de Caritas.

rar el «acquis» comunitario<sup>45</sup>, a armonizar el ordenamiento interno con las disposiciones internacionales en materia, pero ha tardado en desarrollar un enfoque comprensivo que fuera más allá de un reconocimiento tímido de las libertades económicas esenciales y de algunas libertades políticas y civiles<sup>46</sup>.

## 2. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL DE POLONIA

### 2.1. Derechos fundamentales

Aunque no representan una novedad absoluta en el marco del constitucionalismo polaco, el elenco de una articulada serie de derechos y libertades fundamentales ha sido afectado fuertemente por la influencia de la experiencia constitucional de los sistemas nacionales occidentales, del sistema comunitario y del sistema del CEDH<sup>47</sup>. En plena conformidad con los postulados de la integración supranacional y con la Carta de los derechos fundamentales de la Unión, la Constitución polaca se basa en los paradigmas de la dignidad, de la libertad y de la igualdad del hombre<sup>48</sup>. En cambio, probablemente, por el relativamente reciente hallazgo de una dimensión auténticamente constitucional, parece que la interacción entre

<sup>45</sup> Según lo que consta del Dictamen definitivo sobre Eslovenia formulado por la Comisión europea con ocasión de la ampliación de 2004, entre 2002 y 2003, Hungría ha incorporado sustancialmente la normativa europea en materia de inmigración.

<sup>46</sup> Para mayores referencias a los derechos reconocidos a las personas migradas, véase A. KOVATS, E. SIK, *op. cit.*, pp. 163 a 165. En cuanto a las posiciones subjetivas de las personas migradas irregulares y al enfoque seguido por la regulación en materia de inmigración véase: M. BENYIK, *Migration in Hungary*, en [www.socialwatch.eu](http://www.socialwatch.eu) y el *report* sobre Hungría, que se puede encontrar en: <http://irregular-migration.hwwi.net/>.

<sup>47</sup> Una descripción sintética pero bastante completa de los derechos tutelados es contenida en: A. CELOTTO, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Turín, Giappichelli, 2010, pp. 264 a 266.

<sup>48</sup> Así, A. CELOTTO, *op. cit.*, 264.

el ordenamiento europeo y el ordenamiento nacional haya sido hasta aquí unidireccional puesto que no resultan particulares y específicas aportaciones polacas a la evolución del sistema de las tradiciones constitucionales comunes. No obstante, también gracias a su consolidada experiencia constitucional y a la voluntad de dar la espalda a los acontecimientos vinculados al periodo comunista, Polonia, al menos en el plano de los enunciados normativos, ha desarrollado una cultura de los derechos fundamentales que parece hoy bastante madura para dar su aportación a los desarrollos del ordenamiento europeo.

Un primer ejemplo de la madurez polaca se encuentra en el hecho de que, de acuerdo con una concepción fuerte del iusnaturalismo que caracteriza la ciencia jurídica nacional, la mayor parte de los derechos individuales no está garantizada en vía exclusiva solo al ciudadano, sino (como ya expresa el título segundo de la Constitución) estos se reconocen expresamente al hombre en cuanto tal<sup>49</sup>.

Otro testimonio de la importancia adquirida por esta cultura constitucionalista es la articulación de los mecanismos de garantía que, en diversa forma y en varios títulos, el ordenamiento polaco ha predispuesto para la tutela de los derechos fundamentales. En primer lugar, desde un punto de vista formal se pone de relieve la normatividad y la inmediata aplicabilidad (salvo disposición contraria) del texto constitucional (véase también las consideraciones desarrolladas «infra»). Estas, además de por la ordinaria actividad jurisdiccional, están garantizadas también por un específico recurso individual ante el Tribunal Constitucional<sup>50</sup>. Análogamente a lo que ocurre en otros países occidentales (por ejemplo Alemania y España) el recurso constitucional adquiere una función de garantía contra-mayoritaria con el fin de impedir los abusos de las instituciones públicas<sup>51</sup>. Obviamente, también el recurso constitucional por vía incidental puede ser utilizado con el fin de impedir eventuales lesiones de los derechos fundamentales. En

<sup>49</sup> Subraya este punto M. KRUK, «I principi fondamentali» en *Studi parl. pol. cost.*, 1998, pp. 121 a 122, pp. 13 a 28.

<sup>50</sup> Véase a este propósito las disposiciones contenidas en el art. 79.

<sup>51</sup> Así A. CELOTTO, *op. cit.*, p. 267.

ambos tipos de recursos puede intervenir, en vía auxiliar, también el Defensor del Pueblo <sup>52</sup>.

Siempre en la misma dirección de garantía de los derechos está también el procedimiento agravado previsto para la enmienda de las partes de la Constitución relativas a los principios fundamentales en general y a los derechos fundamentales. En particular, además del quórum constitutivo y de la mayoría de dos tercios del «Sejm» y además del quórum constitutivo y de la mayoría absoluta del Senado (ordinariamente requeridas por el apartado cuarto del art. 235), el sexto apartado de la misma norma dispone que los sujetos legitimados por el apartado primero para proponer la reforma constitucional pueden requerir, dentro de cuarenta cinco días de la aprobación de la modificación, que se convoque un referéndum confirmativo.

En fin, también la previsión de una reserva de ley para disponer en vía excepcional limitaciones de los derechos fundamentales, es una confirmación de la plena madurez alcanzada por el sistema polaco de tutela. En este sentido, el tercer apartado del art. 31, con una formulación muy cercana a la utilizada por el CEDH, prevé que «se pueden establecer limitaciones al ejercicio de las libertades y de los derechos constitucionales solo por ley o solo cuando sean necesarias para la seguridad o para el orden público democrático, o para la tutela del medioambiente, de la salud y de la moral pública, y de la libertad y de los derechos de otras personas».

Además, al prever que «ninguna limitación puede perjudicar la esencia de las libertades y de los derechos», la misma disposición se preocupa de garantizar el contenido esencial de los derechos.

## 2.2. Fuentes del derecho

De los problemas del sistema de fuentes y de la relación entre ordenamiento nacional y ordenamientos externos se ocupa el Título tercero de la

<sup>52</sup> Véase la disposición contenida en el art. 191 y relativa a los sujetos legitimados a presentar los recursos regulados por el art. 188 y el art. 79. Respecto de las prerrogativas, de las modalidades de elección y de las incompatibilidades del Defensor del pueblo se reenvía a los arts. 208 a 212.

Constitución. Leída a la luz de la teoría häberliana de la pluralidad de los ordenamientos constitucionales<sup>53</sup>, esta regulación presenta algunas ambigüedades evidentes y muestra la distancia que caracteriza todavía sobre este punto específico las relaciones entre Polonia y los otros países miembros. A los efectos de nuestra investigación puede ser útil señalar también que estas relaciones con la tradición del estado de derecho valen para diferenciar la experiencia polaca de los modelos «abiertos» auspiciados por las instituciones comunitarias y por el mismo modelo institucional europeo.

El art. 8, incluyendo la supremacía y la directa aplicación de la Constitución entre los principios fundamentales sobre los que se rige el ordenamiento polaco, marca un paso importante en la vía del abandono de los esquemas del Estado de derecho a favor de la adhesión al modelo del Estado constitucional<sup>54</sup>. Además, aunque no parezcan existir cláusulas de eternidad o disposiciones intangibles, también la previsión de un procedimiento agravado de enmienda de la Constitución (y en particular la previsión de un procedimiento específico para la modificación de algunas partes de la Constitución) y la institución de un Tribunal Constitucional encargado de intervenir para poner remedio a las violaciones del dictado constitucional van en la dirección de limitar la disponibilidad del legislador ordinario.

<sup>53</sup> Para una bibliografía mínima de la amplísima obra häberliana véase P. HÄBERLE, «¿Existe uno espacio público europeo?» en *Rev. der. com. eur.*, núm. 3, 1998, pp. 113 a 136; ID, «Per una dottrina della costituzione europea», en *Quad. cost.*, núm. 1, 1999, pp. 3 a 30; ID, «Dallo Stato nazionale all'Unione europea: evoluzioni dello Stato costituzionale» en *Dir. pub. comp. eur.*, núm. 2, 2002, pp. 455 a 462; ID, «La Costituzione nel contesto» en *Nomos*, 2002, núm. 2, pp. 7 a 24; ID, «Europa como comunidad constitucional en desarrollo» en *ReDCE.*, núm. 1, 2004, pp. 11 a 24; ID, «Consecuencias jurídicas y políticas del doble «no» francés y holandés a la Constitución Europea» en *ReDCE*, núm. 4, 2005, pp. 431 a 441; ID, «El Tratado de Reforma de Lisboa de 2007» en *ReDCE* núm. 9, 2008, pp. 11 a 22 y ID, «El Estado Constitucional Europeo» en *ReDCE*, núm. 11, 2009, pp. 413 a 434.

<sup>54</sup> Para mayores detalles sobre la posición de supremacía y sobre la aplicabilidad inmediata reconocida a la Constitución polaca véase B. BANASZAK, *Impact of european integration on the law and constitutional sistem in Poland*, Varsavia, Beck, 2009, *op. cit.*, pp. 50 a 56.

Sin embargo, muchos elementos parecen indicar el deseo de recuperar, por lo menos parcialmente, el mito —típico de la experiencia del Estado de Derecho del siglo XIX— de la centralidad de la ley como expresión de la voluntad popular. En primer lugar, en línea con una concepción clásica de la democracia parlamentaria, la ausencia de un general procedimiento legislativo agravado (sobre el modelo de las leyes orgánicas españolas y francesas) y la escasez de previsiones constitucionales que regulan procedimientos legislativos especiales muestran la tendencia del constituyente polaco (por supuesto, con la salvedad del papel reconocido a la Constitución) a encomendar la ordinaria definición de la generalidad de los problemas a la simple mayoría parlamentaria<sup>55</sup>. En segundo lugar, siempre en sintonía con una forma de gobierno que exalta la centralidad del Parlamento, el constituyente se ha preocupado de limitar fuertemente el poder normativo del ejecutivo. Se excluye la posibilidad de que el gobierno adopte decretos con fuerza de ley<sup>56</sup> y, de acuerdo con el art. 92, solo en caso de autorización legislativa expresa y sin perjuicio de la obligación de ejecutar los principios contenidos en la ley de delegación, el Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros, cada uno de los Ministros (en el ámbito del sector de su competencia y sin perjuicio del poder de derogación del Consejo de Ministros que puede ser activado por su Presidente), los Presidentes de específicos comités que responden ante el Consejo de Ministros y el Consejo nacional de la radiofonía y de la televisión pueden adoptar decretos delegados<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Subraya este paso M. GANINO, *Polonia*, «La centralità della legge nella Costituzione polacca del 1997: un pasco indietro o in avanti?» en *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2000, pp. 1813 a 1814.

<sup>56</sup> Ex art. 231 solo tras la declaración del estado de guerra se preserva el poder del Presidente de adoptar decretos con fuerza de ley.

<sup>57</sup> El art. 93, en cambio, regula las ordenanzas del ejecutivo que, a diferencia de los decretos tienen una eficacia puramente interna y, «obligando únicamente las unidades organizativas que dependen del órgano que ha adoptado tales actos [...] no pueden constituir fundamento de decisiones que afecten a los ciudadanos» o a las demás personas jurídicas.

### 2.3. Relaciones entre ordenamientos

También en el plano de las relaciones entre el ordenamiento nacional y los ordenamientos distintos del estatal se constata una timidez análoga a la superación del principio de la centralidad de la ley. A este propósito, (...) el art. 9 de la Constitución impone a la República polaca el respeto del derecho internacional. En la misma dirección de apertura encontramos también el art. 89, el art. 90 y el art. 91, que regulan las condiciones de validez y de aplicabilidad del derecho internacional (y, «in primis», del derecho europeo), reconocen la primacía de la disposición internacional sobre la ley y, aunque no hagan una referencia explícita al derecho comunitario, inscriben a Polonia en el conjunto de los ordenamientos constitucionales que reconocen la primacía aplicativa de la norma europea.

Por el otro lado, sin embargo, el procedimiento de ratificación de los tratados comunitarios es aun más grave que el procedimiento especial previsto para la modificación de los principios fundamentales. Es necesario subrayar que no solo no se reconoce la primacía de los tratados sobre la norma constitucional, sino que se requiere, también, a los efectos de la ratificación, la mayoría de dos tercios de los votos tanto en el Senado como en el «Sejm» y se contempla, también, la posibilidad de una consulta popular confirmativa. Además, con ocasión de un pronunciamiento relativo a la compatibilidad entre la normativa de recepción de la decisión marco en materia de orden de detención europea y el art. 55 de la Constitución nacional (relativo a la prohibición de extradición del ciudadano), los jueces constitucionales, al contrario de sus colegas checos, han mostrado una aptitud de protección ante la fuente normativa nacional y han impuesto una modificación de la Constitución para evitar la anulación de la ley interna de actuación de la decisión comunitaria<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> Los jueces constitucionales han estimado oportuno anular las leyes de transposición y, a pesar de que suspendieran (en virtud del art. 190) la eficacia de su decisión, han invitado al constituyente a intervenir para modificar la norma constitucional en materia de extradición. Ante un supuesto controvertido parecido, en cambio, los jueces constitucionales checos han considerado poder intervenir en vía interpretativa. Respecto de los complejos acontecimientos relativos a la orden de de-

Más evidente aun es el deseo de salvaguardar la centralidad de la ley respecto a las relaciones entre ley y actos normativos de las instituciones locales. A este propósito, es oportuno precisar inmediatamente que a través del segundo apartado del art. 16, el sistema polaco afirma el principio de descentralización territorial y, sin prever ningún reparto de competencias, asigna la tutela de las autonomías locales a la legislación ordinaria (véase también las consideraciones que se desarrollarán «infra»). De un planteamiento parecido deriva que, aunque en presencia de decretos localmente vinculantes<sup>59</sup>, no existe un espacio constitucionalmente garantizado para las leyes regionales y que las eventuales controversias entre las autoridades territoriales y las autoridades estatales serán resueltas sobre la base del criterio de la jerarquía de las fuentes. Ulterior efecto del mismo planteamiento es la total exclusión de las autonomías territoriales de la participación en la elaboración y en la actuación del derecho comunitario.

#### 2.4. Jurisdicción constitucional

A las cuestiones conexas a la jurisdicción constitucional, se dedica, en cambio, el Título octavo de la Constitución.

El constituyente polaco, recordándose los límites puestos a la acción del Tribunal durante los años del régimen comunista y en línea con una cierta tendencia a dotar a la justicia constitucional de funciones de control y garantía sobre las actuaciones llevadas a cabo por las instituciones políticas<sup>60</sup>, se ha preocupado de garantizar que los jueces tengan un perfil alto

---

tención europea se permita el reenvío a F. VECCHIO, *La sentenza 199/2009 del Tribunal Constitucional spagnolo e l'inversione dell'interpretazione conforme come nuovo strumento del costituzionalismo asimmetrico europeo*, en curso de publicación.

<sup>59</sup> A este propósito véase el art. 87 de la Constitución.

<sup>60</sup> Como recuerda P. POLICASTRO, *op. cit.*, p. 199, el primer apartado del art. 190, al contrario de la experiencia del régimen comunista (en el que las sentencias de no conformidad a las leyes se sometían al control de la Dieta, prevé que las decisiones del «Tribunal constitucional tienen fuerza generalmente obligatoria». De la misma disposición véase también el tercer apartado que permite diferir en el tiempo la eficacia de los pronunciamientos.

y la máxima independencia posible<sup>61</sup> y ha establecido una reserva de ley para regular su organización y el procedimiento<sup>62</sup>.

Además, siempre con el fin de maximizar la función de garantía de la institución, ha previsto una pluralidad de procedimientos y de modalidades de acceso para el control de constitucionalidad. En primer lugar, hay un control preventivo que, de acuerdo con el tercer apartado del art. 122, puede ser activado por el Presidente de la República para verificar la conformidad de las leyes a la Constitución. En segundo lugar, se ponen de relieve los controles sucesivos de constitucionalidad. El art. 188 prevé que los sujetos a los que se refiere el segundo apartado del art. 191 activen un control abstracto de constitucionalidad de un acto normativo cualquiera. El art. 193 prevé la posibilidad de que todo tribunal de justicia se dirija, incidentalmente, al Tribunal Constitucional, a través de un juicio de conformidad constitucional directo, con el fin de verificar en abstracto la conformidad de una disposición (necesaria para resolver la controversia) a la Constitución. El art. 79 prevé la posibilidad de un recurso con el objeto de garantizar a todo ciudadano que esté afectado por un acto del poder público lesivo de sus derechos fundamentales, la posibilidad de interponer ante el Tribunal constitucional la cuestión concreta. Además, el art. 189 atribuye a los jueces constitucionales la competencia para resolver los conflictos de atribución entre los poderes del Estado. Y por último, es necesario tener en consideración algunos poderes específicamente previstos por otras disposiciones que, por ejemplo, permiten al órgano de la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la constitucionalidad de la actividad de los partidos (art. 188) y regulan la destitución temporal del Presidente de la República por la momentánea imposibilidad de cumplir con los cometidos presidenciales (art. 131).

<sup>61</sup> A este propósito, véase el art. 194, el art. 195 y el art. 196 de la Constitución.

<sup>62</sup> A este propósito, véase lo dispuesto en el art. 197 y en la ley del 1 de agosto del 1997. En cuanto a las disposiciones de ley, véase: P. POLICASTRO, «Costituzione della Repubblica Polacca del 2 aprile 1997», en *Studi parl. pol. cost.*, 1998, pp. 121 y 122, pp. 123 a 219.

Además, a pesar de que las «aperturas» conexas a la previsión de un implante articulado de justicia constitucional sean excepcionales para acercar el ordenamiento polaco al modelo del Estado constitucional, estas no son suficientes para autorizar la inclusión de Polonia entre los sistemas que reconstruyen la unidad del sistema europeo a partir del diálogo entre las instituciones judiciales. Al respecto, aunque se hayan autorizado a los jueces a recurrir al mecanismo del reenvío prejudicial ante el Tribunal de Justicia y a aplicar el derecho comunitario contrastante con la norma (ordinaria) interna, el Tribunal Constitucional ha reconstruido sobre base jerárquica las relaciones entre los ordenamientos. Por todo ello, haciendo hincapié en una concepción estructurada sobre la idea de la soberanía nacional y sustancialmente dualista, ha interpretado su papel como guardián de la identidad polaca y se ha puesto en una posición supra-ordenada respecto del Tribunal de Justicia europeo<sup>63</sup>.

## 2.5. Forma de gobierno

El primer Título de la nueva Constitución se ocupa de los principios fundamentales del ordenamiento polaco<sup>64</sup>. Así, para definir la forma de Estado republicana, el nuevo texto, en el art. 1, afirma, retomado integralmente la fórmula del art. 1 de la Constitución de 1935 que la «República polaca es bien común para todos los ciudadanos», ante de sostener, con el art. 2, que «la República es un Estado democrático de derecho que realiza los principios de la justicia social». Para ser más precisos, con el art. 1 (a leer en conexión con la afirmación de la soberanía nacional contenida en el art. 4 y retomada por el art. 2 de la Constitución de

<sup>63</sup> A este propósito en la sentencia núm. 5 de 2005, el Tribunal, antes de autorizar a los jueces a recurrir al reenvío prejudicial y a la aplicación directa del derecho comunitario, puntualiza que: «El Tribunal de Justicia es el principal —pero no el único— depositario de los poderes conexas a la aplicación de los Tratados» porque, por cuanto excepcional, queda un poder de control de los jueces constitucionales.

<sup>64</sup> Para un comentario sobre el título de la Constitución relativo a los principios fundamentales del ordenamiento polaco véase M. KRUK, *op. cit.*, pp. 25 y 26.

1921)<sup>65</sup> se pone de relieve que la nación polaca («entendida en sentido político y no en sentido étnico»)<sup>66</sup> es el sujeto colectivo al que se refiere la Constitución y sobre el que se fundamenta la construcción constitucional en su conjunto<sup>67</sup>. Con la fórmula del art. 2, en cambio, los constituyentes, retomando la segunda versión, de 1989, han querido encontrar un difícil compromiso para garantizar que el cambio hacia el Estado de derecho y el abandono de la definición de Estado socialista no comportarán la automática adhesión a un modelo económico y constitucional de tipo liberal, la exclusión de los modelos socialdemócratas y de toda atención a los perfiles sociales<sup>68</sup>.

Al contrario de lo establecido en el art. 2 con la forma de Estado, en el nuevo texto no es posible encontrar una disposición que defina orgánicamente la forma de gobierno y es, en cambio, necesaria una operación hermenéutica de reconstrucción<sup>69</sup>. Además, el hecho de que el sistema polaco presente algunas anomalías que hacen difícil encuadrarlo tanto en el ámbito de los sistemas parlamentarios, como en el ámbito de los sistemas presidenciales, similar exégesis se vuelve muy compleja. A este propósito, la influencia del modelo institucional de 1921 y del modelo institucional de 1935 ha determinado la presencia simultánea de institutos típicos del

<sup>65</sup> Parece esta la lectura ofrecida por B. BANASZAK, *op. cit.*, 15.

<sup>66</sup> Es lo afirmado por la sentencia 5/2004 del Tribunal constitucional polaco.

<sup>67</sup> Sobre este paso véase P. POLICASTRO, *op. cit.*, pp. 132 y 133, que pone de relieve el significado parcialmente nuevo adquirido por la fórmula en relación con el nuevo contexto del pluralismo político y los nuevos objetivos de tutela de las minorías políticas, de las minorías nacionales y de las formaciones sociales.

<sup>68</sup> M. KRUK, *op. cit.*, p. 16, pone de relieve lo delicado de este cambio de la igualdad social socialista a la liberalización del sistema económico. Para un comentario al art. 2 véase también: P. POLICASTRO, *op. cit.*, pp. 133 a 134, que, entre otras cosas, subraya las numerosas implicaciones deducidas por la jurisprudencia constitucional polaca sobre la base de esta disposición. Respecto del significado de la inclusión de previsiones sociales en los textos constitucionales de Europa del Este véase en cambio: A. CANTARO, *Il secolo lungo*, Ediesse, 2006 (en particular p. 81) y ID., *Il diritto dimenticato*, Turín, Giappichelli, 2007, pp. 39 a 59.

<sup>69</sup> Para un comentario sobre la forma de gobierno prevista por la Constitución polaca véase: J. WAWRZYŃIAK, «La forma di governo», en *Studi parl. pol. cost.*, 1998, pp. 121 a 122, pp. 59 a 78.

parlamentarismo y de institutos típicos del presidencialismo<sup>70</sup>. Los primeros se pueden individualizar en la centralidad de las dos cámaras parlamentarias en la función legislativa, en la relación de confianza que debe existir constantemente entre el «Sejm» y el gobierno (véase «infra») y en la (limitada) posibilidad de que el Presidente disuelva las Cámaras (véase «infra»). Los segundos se pueden individualizar en la elección directa del Presidente de la República<sup>71</sup>, en la atribución de una parte del poder ejecutivo al mismo<sup>72</sup>, en la irresponsabilidad política del Presidente<sup>73</sup> y en sus particulares prerrogativas en materia de defensa y de política exterior<sup>74</sup>. Juntos, inducen a la doctrina a hablar de un sistema parlamentario racio-

<sup>70</sup> Es el caso de señalar que también la Constitución de 1951 ha impuesto un sistema parlamentario, pero el papel constitucional del partido único ha vaciado sustancialmente el modelo previsto formalmente.

<sup>71</sup> La elección directa del Presidente de la República está regulada por el art. 127 de la Constitución que impone una segunda vuelta entre los dos candidatos que hayan conseguido la mitad de los votos manifestados válidamente y que fija la duración del mandato (5 años), el número de mandatos (una sola posibilidad de reelección) y el electorado activo y pasivo. La misma disposición reenvía a la ley ordinaria (véase, a este propósito, la ley de 27 de septiembre de 1990 sobre la elección del Presidente de la República y sus modificaciones sucesivas) para la individualización de los principios y de las modalidades de presentación de los candidatos y de desarrollo de las elecciones. Respecto de la elección del Presente de la República véase también lo dispuesto por el art. 129 en materia de control de validez del resultado electoral.

<sup>72</sup> El art. 10 de la Constitución polaca, después de haber enunciado el principio de la separación y equilibrio de poderes, en el segundo apartado precisa que «el poder ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República polaca y por el Consejo de Ministros». En línea con esta disposición de principio el art. 142 prevé que: «El Presidente de la República promulga decretos y ordenanzas de acuerdo con los principios indicados en los artículos 92 y 93» y que él «promulga otras disposiciones para la realización de las competencias que le corresponden». El art. 144 individualiza, en cambio, los actos presidenciales que no están sujetos a la obligación de la contrafirma por parte del Presidente del Consejo de Ministros.

<sup>73</sup> La referencia a la irresponsabilidad política del Presidente se resalta por J. WAWRZYŃIAK, *op. cit.*, 60.

<sup>74</sup> Véase las prerrogativas que el art. 133 y el art. 134 reconocen al Presidente. Recientemente, a propósito de la posibilidad del Presidente de participar en las reuniones del Consejo europeo, se ha pronunciado el Tribunal constitucional polaco.

nalizado con elementos de presidencialismo<sup>75</sup> y caracterizado por un original ejecutivo bicéfalo<sup>76</sup>.

Ejemplo emblemático de esta hibridación entre modelos que caracteriza la forma de gobierno polaca es la original relación entre el Parlamento, el Presidente de la República y el Gobierno, regulado por el art. 154 y el art. 155 de la Constitución. Al respecto, según los esquemas típicos de los sistemas parlamentarios, el Presidente de la República nombra al Presidente del Consejo de Ministros y al orgánico propuesto por estos. El Presidente del Consejo, a su vez, después de haber presentado el programa de gobierno, debe obtener la confianza de la mayoría absoluta de los votantes del «Sejm», en una sesión participada por al menos la mitad de los participantes. Un elemento de originalidad que acerca el procedimiento a los sistemas semipresidenciales se da cuando el candidato premier no consiga la confianza. En esta hipótesis, el Presidente de la República no tiene otra posibilidad que presentar un propio candidato, y no puede disolver las Cámaras. Solo si el «Sejm» (dentro de los 14 días desde el rechazo del candidato presidencial) no consigue expresar la confianza (con el mismo quórum y con la misma mayoría) a un candidato alternativo, el Presidente vuelve a adquirir (por última vez) el poder de asignar el encargo de gobierno y solo en el caso de que este segundo candidato presidencial no consiga la mayoría simple (queda firme el quórum constitutivo) él tendrá que disolver las Cámaras<sup>77</sup>. Además, el papel del Jefe de Estado en la atribución del en-

---

Para un comentario a esta decisión (2/08) véase: E. CASTORINA, P. POLICASTRO, «Il Tribunale costituzionale polacco e il conflitto d'attribuzioni tra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio», en *Quad. cost.*, núm. 4, 2009, pp. 942 a 945.

<sup>75</sup> De sistema parlamentario racionalizado habla J. WAWRZYŃIAK, *op. cit.*, 78. *Cfr.* Véase también, a este propósito, A. CELOTTO, *op. cit.*, cuando afirma que, aunque en un sentido no distinto de las observaciones referidas arriba, prefiere hablar de sistema semi-presidencial.

<sup>76</sup> A este propósito E. CASTORINA, P. POLICASTRO, *op. cit.*, 942, hablan de «ejecutivo dual» o «dualismo del poder ejecutivo».

<sup>77</sup> Con arreglo al art. 225, el Presidente de la República puede disolver las Cámaras en la hipótesis de que en el plazo de cuatro meses de la presentación de la ley de presupuestos no se haya concluido el *iter* legislativo previsto. Otra hipótesis de disolución de las Cámaras es la auto-disolución, regulada por el art. 98.3.

cargo de gobierno está limitado fuertemente por el instituto de la moción de censura constructiva que, imponiendo la individuación de un nuevo candidato a la Presidencia del Consejo como condición para la correcta presentación de una moción de censura, limita de forma significativa la posibilidad de ulteriores intervenciones presidenciales <sup>78</sup>.

Es el momento de señalar que la previsión de la moción de censura constructiva, con el fin evidente de garantizar una mayor estabilidad del ejecutivo, ha sido necesitada probablemente por la circunstancia de que la extraordinaria fragmentación de los partidos, determinada por la estratificación social que caracterizaba la experiencia comunista <sup>79</sup>, ha hecho insuficiente la barrera correctiva de la ley electoral proporcional y ha determinado serios riesgos de ingobernabilidad <sup>80</sup>. Ninguna consecuencia respecto de la forma de gobierno parece ser producida, en cambio, por la organización de las autonomías locales.

## 2.6. Organización judicial

De la organización del poder judicial, de las prerrogativas de los jueces y de las disposiciones constitucionales sobre el proceso se ocupa el Título octavo de la Constitución que regula una administración de la justicia que, por lo menos, conforme a los números parece estar en plena línea

<sup>78</sup> El art. 157 expresa el principio de responsabilidad individual y colegial de los miembros del Consejo de Ministros. El art. 158 y el art. 150 regulan, en cambio, los procedimientos respectivos.

<sup>79</sup> Sobre el punto véase cuanto afirma: L. MONTANARI, «Le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale», en P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Bari, Laterza, 2009, pp. 514 a 549.

<sup>80</sup> La ley electoral de 28 de mayo de 1993 prevé un sistema electoral proporcional con una cláusula de barrera del 8 % para las coaliciones y del 5 % para cada una de las listas. Puede ser interesante observar que las listas presentadas por las minorías nacionales pueden ser exentadas por el alcance de aquella cláusula. Para un comentario más articulado respecto de las previsiones de la ley electoral se reenvía a P. POLICASTRO, *op. cit.*, 162.

con los estándares de los países occidentales<sup>81</sup>. Este conjunto de normas se desarrolla a partir de la previsión por la que: «la función jurisdiccional se [...] ejerce por el Tribunal Supremo y las jurisdicciones ordinarias, administrativas y militares»<sup>82</sup>. Se dibuja un sistema constitucional en el que la función judicial está ejercida generalmente por los Tribunales de justicia ordinaria que, de acuerdo con las previsiones del art. 177, son competentes (salvo distinta disposición de ley) para conocer todas las cuestiones que conciernen al derecho civil, al derecho penal, al derecho de familia y al derecho del trabajo<sup>83</sup>. El marco de la jurisdicción ordinaria se completa con el Tribunal Supremo que garantiza, además de algunas funciones especiales<sup>84</sup>, la uniformidad y la conformidad a la ley de las decisiones de

<sup>81</sup> B. BANASZAK, *op. cit.*, subraya que con veinticinco jueces para cada cien mil habitantes, Polonia se pone entre Alemania (veintiocho jueces para cada cien mil habitantes) y Reino Unido (cinco jueces para cada cien mil habitantes). Para mayores indicaciones respecto del título octavo de la Constitución polaca véase también W. SOKOLEWICZ, «La disciplina costituzionale del potere giudiziario», en *Studi parl. pol. cost.*, 1998, pp. 121 a 122 y pp. 79 a 121.

<sup>82</sup> Así, el primer apartado del art. 175 de la Constitución. En cambio, el segundo apartado de la misma norma puntualiza que «jueces especiales o procedimientos sumarios se pueden instituir solo en tiempos de guerra».

<sup>83</sup> La ley de 27 de julio de 2001 distingue entre tres tipos de Tribunales de Justicia ordinaria: los tribunales de Distrito, los Tribunales provinciales y los Tribunales de apelación. Para mayores detalles sobre las competencias de cada uno de estos jueces véase B. BANASZAK, *op. cit.*, pp. 206 a 210.

<sup>84</sup> Es necesario recordar en esta sede que el Tribunal supremo controla la validez de los resultados electorales y decide sobre la validez de los referendos nacionales y constitucionales. Además, este tiene una función consultiva cuyo objeto son las propuestas de ley y los actos normativos y, a propuesta de su Presidente primero o del Comisario para la protección de los derechos civiles o del Ministerio Fiscal Jefe o del Defensor del Pueblo (en las materias de su competencia) puede intervenir para aclarar un problema interpretativo que está a la base de una decisión judicial. La resolución con la que la cuestión se aclara tiene fuerza de principio legal y, aunque no vincula a los ciudadanos, vincula a los jueces del Tribunal Supremo y a los jueces que han planteado la cuestión. Para mayores detalles véase B. BANASZAK, *op. cit.*, pp. 205 y 206.

los tribunales<sup>85</sup>. Junto a la jurisdicción de los Tribunales de Justicia ordinarios, la ley sobre la estructura de los tribunales administrativos de 30 de agosto de 2002 introduce los tribunales administrativos provinciales y, como órgano de revisión y de casación, el Tribunal administrativo supremo y prevé que estos, en el ámbito de las respectivas competencias, se ocupen de los problemas relativos a la actividad de la administración pública y de los problemas relativos a las autonomías territoriales.

Completan el marco del poder jurisdiccional, los Tribunales militares que han sido instituidos por ley de 21 de agosto de 1997 y que gestionan la justicia penal en las cuestiones que, en diversas formas, se conectan con la administración militar. Los dos niveles jurisdiccionales están sometidos a la función «nomofiláctica» del Tribunal Supremo que con este fin se han dotado de una cámara especializada en cuestiones militares.

El análisis de la organización judicial impone considerar al Consejo Nacional de la Magistratura, al que el art. 186, en obsequio al principio de separación de poderes, reconoce el cometido de autogobierno de los jueces y de salvaguardia de la independencia de la magistratura. Por esta específica y delicadísima función, el Consejo tiene una composición regulada constitucionalmente y la competencia a decidir todas las cuestiones relativas a las carreras, a los traslados y a los problemas disciplinarios de los jueces<sup>86</sup>.

## 2.7. Distribución territorial del poder

A pesar de que el sistema polaco no prevé ninguna reserva de competencia expresa en favor de las autonomías territoriales, la Constitución ha incorporado el empuje hacia el autogobierno local que se ha disparado tras la caída del régimen comunista (y en particular tras la ratificación de la

<sup>85</sup> Respecto de la organización interna del Tribunal es el caso de precisar que esta está presidida por el Presidente primero y se articula en cuatro cámaras especializadas (trabajo, civil, penal y militar), cada una presidida por un Presidente.

<sup>86</sup> En cuanto a la composición del Consejo nacional de la magistratura véase el art. 187. Para mayores detalles sobre las competencias del órgano véase en cambio: B. BANASZAK, *op. cit.*, 222.

Carta europea de las autonomías territoriales) y ha previsto algunos importantes principios que pretenden garantizar la descentralización del Estado polaco<sup>87</sup>.

A este propósito destacan, en primer lugar, el principio de subsidiariedad (garantizado en el preámbulo) y el principio de la descentralización del poder público (garantizado por el art. 15 y el art. 16 de la Constitución).

Intentando realizar la descentralización, el Título séptimo de la Carta fundamental define al Municipio como «unidad fundamental de autogobierno local»<sup>88</sup> y le atribuye «las competencias pública que no hayan sido reservadas por la Constitución o por las leyes, a los órganos de los demás poderes públicos»<sup>89</sup>. Junto a esta institución, las leyes de 5 de junio de 1998, aprovechando la reserva de ley contenida en el apartado segundo del art. 164, han instituido Distritos y Provincias.

En el respeto a los principios generales, la Constitución, además de regular las modalidades del control por parte de la administración central<sup>90</sup>, se preocupa de garantizar a las unidades de autogobierno local una serie de derechos y de prerrogativas entre las que destacan la personalidad jurídica y los derechos patrimoniales<sup>91</sup>, la autonomía financiera<sup>92</sup>, la posibilidad de asociarse<sup>93</sup> y la posibilidad de recurrir a los Tribunales administrativos para asegurarse el respeto de las propias prerrogativas<sup>94</sup>. Además la

<sup>87</sup> Para mayores detalles respecto de la realización del descentramiento territorial véase: B. BANASZAK, *op. cit.*, pp. 231 a 251.

<sup>88</sup> Es lo que dispone el primer apartado del art. 164.

<sup>89</sup> Véase el art. 163 CFr. de acuerdo con lo establecido por A. CELOTTO, *op. cit.*, 262.

<sup>90</sup> Véase el art. 171 de la Constitución que entre otros prevé la regulación de la disolución por parte del *Sejm*.

<sup>91</sup> Véase el art. 165 de la Constitución.

<sup>92</sup> Véase el art. 168 de la Constitución.

<sup>93</sup> Véase el art. 172 de la Constitución y observa que este permite también las uniones transfronterizas

<sup>94</sup> Véase el art. 166 de la Constitución. Para P. POLICASTRO, *op. cit.*, p. 191, esta disposición excluye la posibilidad de un recurso al Tribunal constitucional. Según B. BANASZAK, *op. cit.*, 235, en cambio, esa no se debe entender en el sentido de que atribuye una competencia exclusiva a los Tribunales administrativos.

Constitución prevé la posibilidad de convocar referéndum locales sobre cuestiones relativas a las unidades de autogobierno <sup>95</sup>.

## 2.8. Limitaciones de los derechos fundamentales

El espíritu garantista que ha orientado la decisión de resaltar la regulación de los derechos fundamentales, ha empujado al constituyente a tipificar las modalidades a través de las que es posible limitar los derechos fundamentales. A este propósito, es necesario señalar como la Constitución, aunque prevea ella misma específicas hipótesis de limitación de los derechos (a regular por ley) <sup>96</sup>, individualiza en la dignidad de la persona, en el estatuto de la ciudadanía, en la protección de la vida, en los tratos humanos, en la posibilidad del recurso ante a un juez, en la libertad de conciencia y de religión, en el derecho a la petición y en la protección de la familia y de los niños ámbitos que no pueden ser reducidos ni siquiera por la declaración del estado de excepción (o de guerra) previsto por el art. 233 <sup>97</sup>.

## 2.9. Perspectiva de género

La influencia que los modelos occidentales y sobre todo la influencia que los procesos de integración internacional y comunitaria han tenido sobre el ordenamiento constitucional polaco encuentra una confirmación importante también con específica referencia al tema de la igualdad de sexo.

A este propósito, el primer apartado del art. 33, en plena línea con las constituciones de los países occidentales y con las previsiones europeas en materia de igualdad, establece que: «La mujer y el hombre tienen, en la

<sup>95</sup> Véase el art. 170 de la Constitución.

<sup>96</sup> Se vean por ejemplo el art. 41, el art. 45, el art. 48, el art. 49, el art. 50, el art. 51, el art. 52, el art. 53, el art. 57, el art. 59, el art. 61, el art. 64 y el art. 65.

<sup>97</sup> En cuanto a las limitaciones que se pueden introducir por esta declaración, véase el tercer apartado del art. 233.

República de Polonia iguales derechos en la vida familiar, política, social y económica». El apartado siguiente de la misma disposición precisa que «la mujer y el hombre tienen los mismos derechos a la educación, al trabajo y a la promoción, a la igual retribución para el mismo trabajo, a la seguridad social y a la asunción de cargos, al ejercicio de funciones, y a conseguir reconocimientos y honores públicos». Tales disposiciones han abierto el camino a la legislación ordinaria que ha incorporado de forma prácticamente integral, el «*acquis communautaire*» en materia de «gender equality»<sup>98</sup>.

No obstante la atención que el Tribunal Constitucional ha reservado al tema de las acciones positivas de reequilibrio<sup>99</sup>, es necesario poner de relieve que la enunciación del principio de paridad de género no ha sido acompañada por políticas eficaces de promoción de la igualdad. A pesar del dictado constitucional, entre hombre y mujeres siguen registrándose significativos desfases salariales y significativos desequilibrios en la participación en las funciones representativas<sup>100</sup>. En relación con los problemas de la igualdad entre los sexos se señala también la ley núm. 180 de 29 de ju-

<sup>98</sup> Es lo que resulta de los Informes con los que la Comisión, con vista a la adhesión polaca a la Unión, ha evaluado periódicamente la adecuación al *acquis communautaire* en este sector específico.

<sup>99</sup> A este propósito, con la decisión núm. 15 de 1997, el Tribunal constitucional polaco ha formulado una interpretación muy extensa del principio de igualdad y ha afirmado que: «hasta que en la realidad social las mujeres tengan, por regla, posiciones más débiles, existe una justificación constitucional para la adopción de disposiciones que confieran ventajas específicas a las mujeres, puesto que esta es una forma para asegurar hoy la igualdad entre las mujeres.

<sup>100</sup> Según una estadística IPU, la representación femenina en el *Sejm*, a pesar de que haya hecho registrar un crecimiento significativo entre 1997 y 2001 (13,07% al 20,22%), entre 2005 y 2007 se ha establecido en 20,43%. Más bajos aun, los porcentajes de las representaciones femeninas en el Senado (8,00%) y en las asambleas regionales (17%). Para remediar la ausencia de una política legislativa y para remediar el fracaso de una propuesta legislativa que interviniera para reequilibrar la cuestión, algunos partidos (Alianza democrática de izquierda, Unión laborista, y Unión de la libertad), se han activado para reservar por lo menos el 30 % de los puestos disponibles en las listas electorales a candidatos de sexo femenino.

lio de 2005 con la que se han instituido números gratuitos a favor de las víctimas de la violencia domestica.

## 2.10. Inmigración

La sensibilidad que el constituyente polaco ha manifestado en materia de igualdad entre sexos encuentra una confirmación también en la regulación de la inmigración. A este propósito, el art. 37 de la Constitución ha establecido que solo por vía excepcional y solo a través de la ley es posible diferenciar la posición del extranjero de la posición del ciudadano <sup>101</sup>. Además, para regular los flujos migratorios crecientes que la han afectado durante los últimos años <sup>102</sup>, Polonia, especialmente tras la entrada en la Unión, ha alineado progresivamente su legislación ordinaria a los parámetros impuestos por los acuerdos de Schengen y por la Convención de Ginebra (en especial en materia de refugiados y de derecho de asilo) <sup>103</sup>.

Sin embargo, con respecto a las políticas de inmigración y de asilo, el dictamen de la Comisión sobre la adaptación de la legislación polaca al «acquis» de Schengen evidencia como, con el fin de facilitar la integración, la legislación ha incorporado las disposiciones europeas en materia de permiso de residencia para los padres, condiciones para la reconciliación familiar y la admisión de los extranjeros a los efectos laborales. El mismo dictamen, señala que en materia de control de las fronteras, los progresos normativos han sido frenados o de todas formas ralentizados por la escasa disponibilidad financiera.

<sup>101</sup> El segundo apartado del art. 37 prevé que «la ley establece las excepciones a tal principio ante los extranjeros».

<sup>102</sup> En los seis años entre 2000 y 2006 los flujos migratorios directos hacia Polonia se han incrementado al 24,9% (de 700.329 a 874.883 inmigrantes) y en 2006 los inmigrantes representaban el 2,3% de la población en su conjunto.

<sup>103</sup> La normativa en materia de extranjeros ha sido reescrita y enmendada muchas veces. Para las referencias normativas pasadas véase P. POLICASTRO, *op. cit.*, 144. Véase también los dos actos legislativos de 13 de junio de 2003.

### 3. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL DE ESLOVENIA

#### 3.1. Derechos fundamentales

La influencia de modelos estatales occidentales y la perspectiva de una futura adhesión a la Unión Europea<sup>104</sup> han producido una primera consecuencia de relevancia en el ordenamiento constitucional esloveno: la introducción de un elenco articulado de derechos civiles, políticos y derechos económicos-sociales<sup>105</sup>. La influencia del aparato institucional europeo en materia de derechos no se limita solo al momento de la entrada en vigor de la Constitución de 1991, sino que ha conllevado dos modificaciones en la regulación constitucional de la propiedad<sup>106</sup> en 1997 y en 2003. Por las mismas razones, una enmienda constitucional de 2003 ha hecho posible la entrega de un ciudadano esloveno a una autoridad judicial de un país miembro de la Unión<sup>107</sup>.

El ascendente ejercido por los modelos occidentales es particularmente evidente en lo que se refiere a los mecanismos institucionales establecidos para asegurar la eficacia de los derechos. A este propósito, es oportuno señalar que, aunque no se prevén disposiciones intangibles o mecanismos agravados de reforma constitucional y aunque no se disponga de una auténtica garantía del contenido esencial<sup>108</sup>, los derechos fundamentales están garantizados por la actividad jurisdiccional or-

<sup>104</sup> El art. 5 de la Constitución eslovena establece que: «En su propio territorio el Estado tutela los derechos del hombre y las libertades fundamentales».

<sup>105</sup> Para un análisis detallado de las libertades específicas se reenvía a A. M. MAVÈIÈ, *Slovenia*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 1998, pp. 202 a 251.

<sup>106</sup> Entre el 1997 y el 2003, el art. 68 de la Constitución ha sido modificado para adaptar la regulación constitucional de la propiedad a los estándares comunitarios. En particular, la antigua disposición preveía que solo los ciudadanos eslovenos pudieran adquirir legítimamente la propiedad.

<sup>107</sup> A este propósito, véase la reforma del art. 47 de la Constitución.

<sup>108</sup> El art. 15.3 prevé que: «Los derechos del hombre y las libertades fundamentales son limitados solamente por los derechos de las demás personas y en los casos establecidos por la presente Constitución».

dinaria<sup>109</sup> (a través de la que también es posible activar el control incidental de constitucionalidad<sup>110</sup>) y por el recurso individual ante el Tribunal constitucional<sup>111</sup>. Siempre a los efectos de la garantía del individuo se prevén tanto el Defensor del Pueblo<sup>112</sup> como la reserva general de ley con la que el art. 87 excluye los actos infra-legislativos de la regulación de los derechos.

Al contrario, por la relativa juventud del constitucionalismo esloveno, no parece posible registrar aportaciones significativas del ordenamiento constitucional nacional al desarrollo del sistema de las tradiciones constitucionales comunes y a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión europea.

### 3.2. Fuentes del derecho

Leídas a la luz de la teoría häberliana de la pluralidad de los ordenamientos constitucionales, la organización del sistema de fuentes presenta algunas ambivalencias y muestra la distancia que sigue existiendo entre Eslovenia y los otros países miembros en los que la tradición constitucional está más radicada. A los efectos de nuestra investigación es útil además señalar también algunas vinculaciones con la tradición del Estado liberal del siglo XVIII y del siglo XIX que marcan una diferencia profunda

<sup>109</sup> Véase a este propósito el art. 15 de la Constitución que garantiza el ejercicio directo de los derechos y de las libertades fundamentales garantizadas por la Constitución. Presta atención a que el cuarto apartado de esta disposición ha reconocido el derecho a la indemnización de los daños o de una libertad reconocida por la Constitución.

<sup>110</sup> Véase las consideraciones que se desarrollarán *infra*.

<sup>111</sup> Este recurso está regulado por el art. 160. Véase también los artículos 50 a 60 de la Ley sobre el Tribunal Constitucional.

<sup>112</sup> La figura del Defensor del Pueblo está regulada por el art. 159. Es interesante señalar que el Defensor del Pueblo presenta periódicamente a la Asamblea nacional informes sobre el nivel de tutela de los derechos fundamentales. El segundo apartado prevé la posibilidad de que especiales Defensores del Pueblo se puedan establecer por ley para la tutela de derechos específicos.

del modelo institucional europeo y de los modelos «abiertos» auspiciados por la ciencia constitucional mayoritaria.

Respecto del sistema de fuentes, la centralidad y la inmediata normatividad de la Constitución <sup>113</sup>, la introducción de una institución ad hoc cuyo fin es el control de constitucionalidad <sup>114</sup> y la previsión de un procedimiento agravado de revisión constitucional <sup>115</sup> contribuyen, sin duda, a acercar el ordenamiento esloveno a los modelos del Estado constitucional. Sin embargo, en antítesis con esta consideración, más de un elemento parece indicar la voluntad de reconsiderar el mito de la omnipotencia del legislador que ha caracterizado el Estado liberal de Derecho. En primer lugar, en línea con una concepción clásica de la democracia parlamentaria, la falta del reconocimiento del instrumento de las leyes orgánicas y la escasez de previsiones constitucionales que regulan los procedimientos legislativos especiales muestran la tendencia del constituyente esloveno (con la excepción relevante de la centralidad de la Constitución) a atribuir la definición de la generalidad de los problemas a las contingentes mayorías parlamentarias <sup>116</sup>.

En segundo lugar, en sintonía con un planteamiento que exalta la centralidad del legislador ordinario y el principio de la separación de poderes, el art. 87 de la Constitución ha limitado fuertemente el uso de la legislación delegada previendo que todos los actos relativos a los derechos

<sup>113</sup> Véase en tal sentido el art. 15.1 de la Constitución que prevé que: «Los derechos del hombre y las libertades fundamentales se ejecutan directamente con arreglo a la Constitución».

<sup>114</sup> Véase, a este propósito, las consideraciones desarrolladas *infra*.

<sup>115</sup> Véase el procedimiento diseñado por el art. 168, por el art. 169 y por el art. 170 que prevén la iniciativa de veinte diputados de la Asamblea nacional o en alternativa de treinta mil electores, la aprobación por una mayoría de dos tercios de los diputados que componen la Asamblea nacional y la posibilidad de someter la modificación constitucional a referéndum. En cambio, no se prevén procedimientos agravados de modificación, ni tampoco cláusulas de eternidad.

<sup>116</sup> Subraya la escasez de los límites impuestos al legislador ordinario también A. PERENIÈ, «Repubblica slovena: la nuova Costituzione slovena», en *Quad. cost.*, núm. 2, 1994, p. 318.

y a las libertades se deban adoptar por leyes ordinarias<sup>117</sup>. Hasta las previsiones relativas a la posibilidad de instituir referéndums constitucionales<sup>118</sup>, referéndums legislativos<sup>119</sup>, referéndums consultivos<sup>120</sup>, referéndums para la aprobación de tratados internacionales particulares<sup>121</sup> y referéndums de carácter local<sup>122</sup> inducen a pensar en una concepción plebiscitaria de la democracia muy lejana de los procedimientos sofisticados de garantía del carácter democrático de las decisiones (ordinariamente) previstas en los Estados constitucionales.

### 3.3. Relaciones entre ordenamientos

También en el plano de las relaciones entre el ordenamiento nacional y los ordenamientos distintos del estatal se pueden constatar ambigüedades análogas. A este propósito, por un lado el art. 8 de la Constitución impone a la República eslovena el respeto del Derecho internacional e introduce explícitamente en el sistema de fuentes los principios generalmente reconocidos y los tratados ratificados por vía parlamentaria<sup>123</sup>. Además, una modificación constitucional de 2003 ha introducido el art. 3 A con el

<sup>117</sup> Para mayores consideraciones sobre este punto y para referencias a los demás actos de naturaleza reglamentaria que, sin perjuicio del respeto de la jerarquía normativa dispuesta por el art. 153, pueden ser adoptados por el gobierno y por los ministros, véase A. M. MAVRIČ, *The Republic of Slovenia, cit.*, X 12 - X 13. Véase también el poder normativo especial previsto por el art. 108 en la hipótesis de la proclamación del estado de guerra y del estado de excepción.

<sup>118</sup> Véase cuanto referido en la nota 28.

<sup>119</sup> Véase el art. 170.

<sup>120</sup> Véase el art. 90.

<sup>121</sup> Véase el art. 26, el art. 27, el art. 38 y el art. 29 del *Referendum and public initiative act*.

<sup>122</sup> Véase el art. 14, el art. 15, el art. 46, el art. 47 del *Local self - government act*.

<sup>123</sup> Según la disposición en cuestión: «Las leyes y las demás normas jurídicas deben ser conformes a los principios generales en vigor en el derecho internacional y en los tratados internacionales a los que Eslovenia está vinculada. Los Tratados internacionales ratificados y publicados se aplican directamente.

que se permite a una mayoría de dos tercios de la Asamblea nacional ratificar los tratados internacionales que disponen la cesión de cuotas de soberanía a favor «de instituciones supranacionales basadas en el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, en la democracia y en los principios del estado de derecho»<sup>124</sup>. Además, siempre en la misma dirección de apertura al ordenamiento supranacional, el Tribunal Constitucional ha reconocido explícitamente la eficacia de la doctrina de la eficacia directa y de la primacía<sup>125</sup>.

Al contrario, por lo menos respecto de la organización de las relaciones entre fuentes nacionales y actos normativos adoptados por las autonomías territoriales (pero también por las autonomías funcionales)<sup>126</sup>, el sistema esloveno, aunque no desconozca formas de garantía constitucional de los entes infra-estatales, parece caracterizado por una rígida organización jerárquica que no prevé ninguna reserva de competencia y que subordina los reglamentos locales a la ley ordinaria<sup>127</sup>.

### 3.4. Jurisdicción constitucional

La regulación de los problemas conexos a la jurisdicción constitucional se encomienda al Título octavo de la Constitución. Estas disposiciones manifiestan la intención del constituyente de asegurar un control jurisdiccional de las actividades políticas y de alinearse a los sistemas continentales de justicia constitucional. Por lo tanto, éstas se preocupan de garanti-

<sup>124</sup> La misma disposición, además de prever la posibilidad de un referéndum confirmativo, reconoce que: «Los actos normativos y las decisiones adoptadas por las organizaciones internacionales a las que Eslovenia haya transferido parte de la soberanía nacional se aplicarán en Eslovenia de conformidad con las reglas de las organizaciones mismas».

<sup>125</sup> Con la decisión U - I - 186/04.

<sup>126</sup> El Tribunal esloveno no parece todavía haber intervenido para precisar las relaciones entre derecho europeo y derecho interno.

<sup>127</sup> Según el art. 153: «Todos los actos y todas las actividades de los órganos del Estado, de los órganos de las comunidades locales y de los titulares de cargas públicas deben fundarse en la ley o en una norma de ley».

zar que los jueces tengan un perfil alto y la máxima independencia posible <sup>128</sup> y de predisponer una reserva de ley para la regulación de la organización y del procedimiento <sup>129</sup>.

Siempre con el fin de maximizar la función de garantía de la institución, el constituyente ha predispuesto una multiplicidad de procedimientos para el control de constitucionalidad <sup>130</sup>. En primer lugar, existe el control preventivo con el que el Presidente de la República, el gobierno o un tercio de los diputados de la Asamblea nacional pueden solicitar al Tribunal Constitucional verificar la conformidad constitucional de un tratado internacional <sup>131</sup>. En segundo lugar, se ponen de relieve los controles sucesivos.

A través del reenvío prejudicial dispuesto por el art. 156, el Tribunal Constitucional, cada vez que sea necesario a los efectos de resolver una controversia, ejerce un control de constitucionalidad y de legalidad (además de conformidad a las disposiciones de los tratados y a los principios generales de derecho internacional) sobre todos los actos normativos internos (con la inclusión de los actos de los entes territoriales y de los entes funcionales).

En virtud de lo dispuesto por el sexto punto del primer apartado del art. 160 se establece, en cambio, un control directo de constitucionalidad cuyo fin es verificar que los actos jurídicos no perjudiquen las libertades individuales y los derechos fundamentales garantizados por la Constitución. Además, de acuerdo con el séptimo, octavo y noveno punto del primer apartado del art. 160, el Tribunal es competente para resolver los conflictos de atribución y de competencia entre los poderes del Estado.

<sup>128</sup> A este propósito véase el art. 163 (Composición y votaciones), el art. 164 (Disolución anticipada), el art. 165 (Mandato de los jueces), el art. 166 (Incompatibilidad de la función) y el art. 167 (Inmunidad).

<sup>129</sup> A este propósito véase lo dispuesto por el art. 162 y el *Constitutional Court Act*.

<sup>130</sup> Para un comentario más detallado sobre el control de constitucionalidad en Eslovenia véase A. M. MAVÈIÈ, *The slovenian constitutional review*, Postojna, Concours, 2009.

<sup>131</sup> Este control está previsto por el art. 160.2.

En fin, para completar el marco de los poderes asignados al Tribunal Constitucional es preciso hacer referencia a algunos poderes previstos específicamente por otras disposiciones que, por ejemplo, permiten al órgano de jurisdicción constitucional pronunciarse respecto de la constitucionalidad de las actividades de los partidos y acusar (...) a los altos cargos del Estado <sup>132</sup>.

Esta regulación respalda la idea de un acercamiento del ordenamiento esloveno al modelo del Estado constitucional. Un enfoque parecido parece, de todos modos, confirmado por la peculiar configuración «abierta» que el Tribunal constitucional esloveno ha delineado respecto de las relaciones con el Tribunal de Justicia Europeo: aunque reafirme su papel de decisor último en las controversias jurídicas eslovenas y aunque no tome posición sobre la posibilidad de un reenvío prejudicial al Tribunal de Justicia, los jueces constitucionales han renunciado a subordinar jerárquicamente las relaciones entre fuentes europeas y fuentes internas y han aceptado prontamente las implicaciones sustanciales y procedimentales conexas a la doctrina de la primacía <sup>133</sup>.

### 3.5. Forma de gobierno

Como es fácilmente comprensible, la voluntad de romper con la anterior experiencia comunista y sobre todo con la voluntad de afirmar la autodeterminación nacional se pone de relieve desde las primerísimas disposiciones constitucionales. Así, en la regulación de la forma de Estado, el constituyente, afirma, ya en el art. 1, que: «Eslovenia es una República de-

<sup>132</sup> Para mayores referencias a los demás poderes del Tribunal Constitucional se reenvía a A. M. MAVÈÈ, *The Republic of Slovenia*, cit., X 44 - X 45.

<sup>133</sup> Véase ante todo lo referido en la nota 42. En lo que se refiere a las relaciones entre los Tribunales véase también la decisión U - I 113/04 con la que los jueces eslovenos han suspendido la eficacia de una norma de transposición a una directiva europea, en la espera de que el Tribunal de Justicia se pronunciara respecto de la invalidez de la disposición. Para un comentario a este pronunciamiento véase de nuevo M. SKRK, *op. cit.*, pp. 152 a 154.

mocrática». En el art. 2 y en el art. 3 se dispone que el sistema estatal es regulado de acuerdo con los esquemas del Estado social y del Estado moderno y se impone el respeto del principio de la soberanía popular, del principio del pluralismo político y del principio de la separación de los poderes <sup>134</sup>.

En línea con una tendencia presente también en otros países de Europa oriental, la presencia a la vez de elementos típicos del presidencialismo y del parlamentarismo hace, en cambio, más difícil la reconstrucción de la forma de gobierno <sup>135</sup>. Por un lado, a este propósito, de acuerdo con los modelos típicos de las organizaciones presidenciales, se prevé la elección directa del Presidente de la República <sup>136</sup>. Por el otro, sin embargo, el análisis de las relaciones entre Parlamento, Gobierno y Presidente de la República induce a considerar esta última institución pensada, según los esquemas típicos del parlamentarismo, para ejercer una función de garantía y una función de conexión entre los poderes estatales.

En particular, los límites a las prerrogativas del Presidente de la República y las modalidades de formación del gobierno parecen decisivas para legitimar una lectura parlamentaria del sistema esloveno. Respecto del primer perfil es importante señalar que el Presidente no tiene, por lo menos en vía ordinaria, ni poderes legislativos, ni poderes ejecutivos <sup>137</sup>. Respecto del segundo perfil, en cambio, es necesario subrayar cómo, además del

<sup>134</sup> El art. 2 prevé que: «Eslovenia es un Estado social y de derecho». El art. 3, al contrario, dispone que: «Eslovenia es el Estado de todas sus ciudadanas y de todos sus ciudadanos, fundado en el derecho permanente e inalienable de la nación eslovena de autodecisión. En Eslovenia la soberanía pertenece al pueblo. Las ciudadanas y los ciudadanos la ejercen directamente y mediante las elecciones, sobre la base del principio del reparto del poder en legislativo, ejecutivo y judicial».

<sup>135</sup> A este propósito, véase cuanto observa L. MONTANARI, «Le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale» en P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Bari, Laterza, 2009, pp. 514 a 549.

<sup>136</sup> El art. 103 prevé la elección directa del Presidente y el vínculo de dos mandatos de 5 años cada uno.

<sup>137</sup> Para un elenco de las prerrogativas presidenciales distintas del poder de disolución y del poder de dar el cargo de gobierno, véase el art. 107.

poder presidencial de disolución de las Cámaras <sup>138</sup>, la Constitución prevé que, después de haber recibido el encargo de formar el gobierno por el Presidente de la República, el Premier debe presentarse al equipo de Ministros y obtener la confianza parlamentaria <sup>139</sup>.

Además, la excesiva fragmentación de los partidos que se ha determinado tras la caída del régimen yugoslavo y la ley electoral proporcional han inducido al constituyente esloveno a racionalizar el sistema parlamentario con la previsión del instituto de la moción de censura constructiva y de límites procedimentales para la presentación de la relativa moción <sup>140</sup>: solo tras la aprobación de una moción que indique a un nuevo Premier, el gobierno tiene que presentar las propias dimisiones. Además, siempre para aumentar la estabilidad política, se ha introducido una cláusula de barrera del 4 % de los votos expresados sobre base nacional <sup>141</sup>.

En cambio, siendo limitadas las funciones de la segunda cámara (en la que se representan los intereses locales) y no estando prevista ninguna forma de participación de los entes locales en la actividad de dirección política <sup>142</sup>, la previsión de formas de autonomía territorial no parece producir ninguna consecuencia sobre la forma de gobierno <sup>143</sup>.

<sup>138</sup> El poder discrecional de disolución está regulado por el art. 111.4 y por el art. 117 de la Constitución.

<sup>139</sup> Véase el art. 111 y el art. 112.

<sup>140</sup> La moción de censura constructiva está regulada por el art. 116. Se prevé también que la candidatura del Premier alternativo deberá ser presentada por, al menos, 19 diputados y que la relativa votación no puede tener lugar antes de cuarenta y ocho horas de la presentación de la moción de censura.

<sup>141</sup> A este propósito véase el art. 80 de la Constitución.

<sup>142</sup> Sobre la naturaleza de cámara del Consejo Nacional y sobre la naturaleza bicameral del sistema parlamentario esloveno véase A. CELOTTO, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Turín, Giappichelli, 2010, p. 354. Tal naturaleza se niega abiertamente por A. M. MAVÈIÈ, «The Republic of Slovenia» en C. KORTMANN, J. FLEUREN, W. VOERMANS, *Constitutional law of 10 EU member states*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2006, XI - X, 59.

<sup>143</sup> El Consejo Nacional tiene funciones consultivas, dispone del poder de iniciativa legislativa, puede proponer un referéndum, puede llevar a cabo encuestas parlamentarias y participa en el proceso legislativo utilizando un poder de veto (provisional) que, de todas formas, se puede superar a través de una deliberación de la Asamblea Nacional.

### 3.6. Organización judicial

Del tema de la organización judicial se ocupa la letra f) del Título cuarto de la Constitución que, retomando el principio de la separación de poderes, se preocupa de garantizar la independencia de los jueces afirmando que estos están sometidos solo a la Constitución y a la ley<sup>144</sup>. Tras la adhesión a la Unión europea, el Tribunal Constitucional ha dispuesto, además, que, salvo hipótesis excepcionales de lesión de los derechos tutelados por la Constitución, el juez ordinario debe seguir ordinariamente las indicaciones del Tribunal de Justicia y aplicar inmediatamente el derecho europeo contrastante con el derecho nacional<sup>145</sup>.

Siempre en obsequio a la idea de la separación de los poderes, las normas siguientes regulan las modalidades de elección, cese y revocación<sup>146</sup>, las incompatibilidades<sup>147</sup> y las inmunidades<sup>148</sup> conexas a la función jurisdiccional.

<sup>144</sup> A este propósito, el art. 125 establece que: «En el ejercicio de la función jurisdiccional los jueces son independientes. Están sometidos a la Constitución y a la ley».

<sup>145</sup> A este propósito véase la decisión U - I - 186/04 del Tribunal Constitucional esloveno. Para un comentario véase: M. SKRK, *The Role of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia Following Integration into the European Union* en *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2005, núm. 3, pp. 431 a 454.

<sup>146</sup> A este propósito véase el art. 130 cuando afirma que: «La Cámara de Estado elige a los jueces a propuesta del Consejo de la Magistratura» y el art. 132 cuando afirma que: «Al juez se le revocará la función jurisdiccional por motivos establecidos por la ley» y que «Si en el ejercicio de la función jurisdiccional un juez viola la Constitución o viola más gravemente la ley, puede ser exonerado por la Cámara de Estado a propuesta del Consejo de la Magistratura. En el caso de que un juez cometa intencionadamente un delito con abuso de la función jurisdiccional, y, tras su constatación, se dicte una sentencia con valor de cosa juzgada, la Cámara de Estado lo exonerará».

<sup>147</sup> El art. 133 dispone que: «La función de juez no es compatible con las funciones de otros órganos del Estado, de los órganos de las administraciones locales y de los órganos de partidos políticos, ni con las demás funciones y actividades establecidas por la ley».

<sup>148</sup> El art. 134 prevé que: «Ninguna persona que participa de la jurisdicción puede ser llamada para responder de las opiniones expresadas en las deliberaciones del tribunal. Un juez no puede ser detenido ni se puede empezar un procedimiento penal en contra de él sin el consenso de la Cámara de Estado, si se sospecha que el delito haya sido cometido en el desarrollo de la función jurisdiccional».

En lo que se refiere a la organización del sistema judicial, en cambio, las previsiones constitucionales son muy lacónicas y, limitándose a regular la posición del Tribunal Supremo<sup>149</sup>, encomiendan a la ley la definición de las competencias de los tribunales<sup>150</sup>.

De tal forma, a pesar de los límites a los que está sometida la institución de los tribunales especiales y de los tribunales militares<sup>151</sup>, la función jurisdiccional se ejerce concretamente por los jueces ordinarios (Tribunales de Circunscripción, Tribunales de Distrito y Altos Tribunales), por los jueces administrativos, por los jueces sociales (Tribunales sociales y Altos Tribunales sociales) y por los jueces del trabajo (Tribunales del Trabajo y Altos Tribunales del trabajo)<sup>152</sup>. El poder del Tribunal Supremo de decidir sobre los medios de impugnación ordinarios y extraordinarios completa el marco judicial<sup>153</sup>.

Siempre en la parte relativa a la administración de la justicia, la Constitución prevé el Consejo de la Magistratura que ejerce el poder de autogobierno del sistema judicial y que, además de las normales prerrogativas generalmente reconocidas a este tipo de órganos, tiene el poder de proponer a la Asamblea nacional los candidatos a la función de magistrado<sup>154</sup>.

<sup>149</sup> El art. 127.1 define al Tribunal Supremo como «el Tribunal más alto del Estado».

<sup>150</sup> El art. 126.1 prevé que «La Ley regula la organización y las competencias de los tribunales».

<sup>151</sup> De acuerdo con el art. 126.2 «No se pueden instituir tribunales especiales en tiempo de paz, ni tribunales militares».

<sup>152</sup> Para mayores referencias a la organización del poder judicial se reenvía a A. M. MAVËIË, *The Republic of Slovenia*, cit., X 38 - X 41. Véase también el *Judiciary Act*, el *Administrative dispute Act* y el *Labour and social courts Act*.

<sup>153</sup> Véase el art. 127.2, en el que al precisar las funciones del Tribunal supremo se afirma que este: «Delibera sobre los medios de impugnación ordinarios y extraordinarios y lleva a cabo otros encargos establecidos por la ley».

<sup>154</sup> Véase el art. 131 y los arts. 18 a 29 del *Judiciary Act*. Véase también a A. M. MAVËIË, *Slovenia*, cit., pp. 152 a 153.

### 3.7. Distribución territorial del poder

En cuanto al sistema de las autonomías territoriales parece posible afirmar que el ordenamiento esloveno se acerca solo de forma parcial a los esquemas institucionales del Estado constitucional europeo. Por un lado, todo ello ya en la primera parte de la Constitución relativa a los principios fundamentales matiza la previsión del art. 4<sup>155</sup>, introduciendo un art. 9 con el que se compromete a garantizar la autonomía local. A su vez, el Título V del texto constitucional, reconsiderando el principio general, diseña un sistema de entes locales centrado en el Municipio y ofrece garantías de autogobierno y de autonomía financiera<sup>156</sup>.

Sin embargo, aunque significativas, estas disposiciones no son suficientes para configurar el sistema de las autonomías locales como un espacio constitucional autónomo porque se limitan a afirmar la competencia de los entes territoriales en los asuntos de relevancia local y, aunque se prevea un control del Tribunal Constitucional<sup>157</sup>, asignan al legislador ordinario la definición sustancial de las competencias<sup>158</sup>.

Además, como muestra la reforma con la que en 2006 se han sentado las bases para la efectiva creación de un sistema de autogobierno regional y se han simplificado las previsiones constitucionales relativas al traspaso de competencias del Estado a los municipios, se trata de una realidad to-

<sup>155</sup> El art. 4 establece que: «Eslovenia es un estado territorialmente unitario e indivisible».

<sup>156</sup> M. MAZZA, «Il diritto delle autonomie territoriali in Slovenia» en *Dir. pubbl. comp. eur.*, núm. 4, 2007, pp. 1837 a 1849, pone de relieve como, ya con la Constitución de 1991, Eslovenia había superado dos problemas relativos al sistema yugoslavo de las autonomías locales: el nuevo Título quinto, a este propósito, ha superado tanto la dimensión formal de las instituciones territoriales (que sustancialmente desarrollaban funciones de ejecución de las decisiones estatales), como la falta de autonomía financiera.

<sup>157</sup> Al contrario de lo dispuesto en el ordenamiento polaco (véase la aportación en esta revista), el constituyente esloveno asigna de forma explícita al juez constitucional la competencia para decidir sobre los conflictos entre administración central y administraciones locales.

<sup>158</sup> A este propósito véase el *Local self-government act*.

davía en evolución y que, también a raíz de la ratificación de la Carta europea de las autonomías territoriales de 1994, podría llevar pronto a ulteriores novedades <sup>159</sup>.

### 3.8. Limitaciones de los derechos fundamentales

Respecto de las posibilidades de limitar legítimamente la tutela de los derechos fundamentales resaltan algunas previsiones de garantía significativas. A este propósito, aunque se permitan limitaciones específicas, el ordenamiento esloveno otorga al principio de proporcionalidad el cometido de restringir la posibilidad de limitar los derechos <sup>160</sup> y regula de forma muy puntual los confines que el poder político encuentra en la limitación de las libertades fundamentales durante el estado de excepción <sup>161</sup>.

<sup>159</sup> Para evitar algunos abusos que habían caracterizado el régimen comunista, el antiguo sistema constitucional preveía que el traspaso de las competencias estatales pudiera tener lugar solo previo consenso de las unidades administrativas interesadas. La nueva formulación de la disposición en cuestión hoy prevé solo la obligación del Estado de pagar los recursos necesarios para afrontar las nuevas competencias. Respecto de la organización regional, la antigua regulación del art. 143 preveía que la iniciativa de la institución de una región debería ser tomada por los municipios y confirmada por un referéndum local. Hoy, la nueva regulación constitucional asigna a la ley la tarea de instituir entes territoriales de segundo nivel de dimensiones regionales. Para mayores consideraciones véase: M. MAZZA, *op. cit.*, pp. 1847 a 1848.

<sup>160</sup> Para mayores referencias respecto del principio de proporcionalidad en el ordenamiento esloveno, L. STURM, «Slovenia» en G. ROBBERS, *Encyclopedia of World Constitutions*, New York, Facts on file, 2007, p. 835.

<sup>161</sup> De acuerdo con el art. 16: «Por la presente Constitución determinados derechos del hombre y libertades fundamentales pueden ser derogados temporalmente en vía excepcional o limitados durante el estado de guerra y de emergencia. Los derechos del hombre y las libertades fundamentales pueden ser derogados o limitados solo por el periodo de duración del estado de guerra o de emergencia, sin embargo en la medida requerida por dicho estado y de forma tal que los actos adoptados no provoquen desigualdades fundadas solo en la raza, en la identidad nacional, sexo, lengua, religión, ideología política o otra, situación patrimonial, origen, instrucción, posi-

### 3.9. Perspectiva de género

La gran atención que, por lo menos en el plano normativo, el constitucionalismo esloveno reserva al tema de los derechos encuentra una confirmación también a través del análisis de la regulación en materia de igualdad de género <sup>162</sup>. Hasta el 2004, el art. 14 ha sido el principal punto de referencia constitucional para la tutela del «gender equality», con arreglo al cual los derechos del hombre y las libertades fundamentales se garantizan «independientemente de la nacionalidad, raza, sexo, lengua, religión, ideología política o otra situación patrimonial, origen, instrucción, posición social o cualquier otra circunstancia personal». Además, la atención que el constituyente ha reservado originariamente a la cuestión de la igualdad de género parece testimoniada también por el rechazo de una acepción neutra del sujeto al que la Constitución se refiere y por los llamamientos que el art. 3 hace a «todos los ciudadanos y a todas las ciudadanas». Desde 2004, en cambio, una enmienda a la Constitución ha dado cobertura constitucional a las políticas de igualdad y a los mecanismos legislativos de reequilibrio de la participación femenina en los órganos de representación <sup>163</sup>.

---

ción social o cualquier otra circunstancia personal. La disposición del párrafo anterior no admite ninguna derogación temporánea o limitación de los derechos establecidos por los arts. 17, 18, 21, 27, 28, 29 y 41». El estado de excepción y el estado de guerra están regulados por el art. 92.

<sup>162</sup> De acuerdo con el Dictamen definitivo sobre Eslovenia formulado por la Comisión europea con ocasión de la ampliación de 2004: «La legislación nacional eslovena contiene las principales disposiciones de la normativa CE en materia de igualdad de trato entre hombres y mujeres. En cambio, se deberán adaptar las modalidades de los permisos parentales».

<sup>163</sup> Es preciso señalar que el legislador ordinario intervino en 2005 para garantizar la presencia femenina en las elecciones locales incrementando las cuotas de participación (del 20 % en 2006 al 40 % previsto para el 2014) y que se previó una cuota del 40 % para las elecciones europeas. Además, algunos de los principales partidos han previsto en sus reglamentos internos obligaciones de cuotas (no siempre respetadas) para las candidaturas locales y nacionales. No obstante, es preciso señalar

### 3.10. Inmigración

Al contrario, no parece constatarse en la regulación constitucional en materia de inmigración una sensibilidad análoga a la mostrada para el problema de la tutela de la igualdad de género <sup>164</sup>. A pesar de que la legislación ordinaria eslovena se haya estimado sustancialmente adecuada a los estándares requeridos por la participación en la Unión Europea <sup>165</sup>, la Constitución se ha limitado a referencias genéricas al problema, no ha dispuesto ninguna previsión específica al respecto, ni se ha preocupado de garantizar derechos específicos a los inmigrantes <sup>166</sup>. En esta dirección parece que se podrían compartir las consideraciones con las que la doctrina especialista <sup>167</sup> ha señalado más de una perplejidad respecto de la posibilidad

---

que esta regulación normativa no parece haber producido los resultados esperados: desde 1992 a 2004 la participación femenina en el Parlamento nacional se ha quedado sin variaciones en un 12,2% y solo en las últimas elecciones del Parlamento europeo el porcentaje de las mujeres elegidas ha tenido un incremento, llegando al 29 %.

<sup>164</sup> Estas consideraciones ofrecen una confirmación de las tesis expresadas por A. CANTARO, *Il diritto dimenticato*, Turín, Giappichelli, 2007, pp. 39 a 59, según el cual los enunciados sociales normativizados en las constituciones postcomunistas de Europa oriental son bastantes distantes del funcionamiento material de sistemas que traen su fuente de legitimación sustancial de una aspiración ideológica fuertemente liberal.

<sup>165</sup> De acuerdo con el Dictamen definitivo sobre Eslovenia formulado por la Comisión europea con ocasión de la ampliación de 2004: «Eslovenia ha demostrado ser capaz de progresar en los aspectos principales de la justicia y de los asuntos interiores, de ahí en la inmigración y en los controles en las fronteras. El país, entonces, está bien enfocado para conseguir en los próximos años el respeto del *acquis* (actual y futuro) en materia de justicia y asuntos interiores, a condición de que los avances sigan con el ritmo actual, especialmente en lo que se refiere a la justicia y a la completa adopción del *acquis* en materia de derecho de asilo, y que se desarrollen ulteriormente las técnicas de lucha contra la criminalidad organizada».

<sup>166</sup> En tal sentido, se pueden considerar la prohibición de discriminación a la que hace referencia el art. 14 y la previsión contenida en el art. 13 según la que en línea de principio los extranjeros disfrutan los mismos derechos que los ciudadanos eslovenos.

<sup>167</sup> Véase a este propósito lo afirmado por I. ŽITNIK, *Immigrants in Slovenia: Integration Aspects in learningmigration.com*.

de que las políticas de inmigración hasta el momento adoptadas sean capaces de enfrentarse a un flujo migratorio que después de los años de la transición poscomunista ha empezado a crecer de forma continua <sup>168</sup>.

**Resumen:**

*El autor en este estudio analiza los rasgos principales de los ordenamientos constitucionales de Hungría, Polonia y Eslovenia y sus interacciones con el sistema de la Unión Europea. Dichos Estados, ahora miembros de la Unión Europea, desde la caída de los regímenes comunistas han atravesado un complejo proceso de transición para adaptar sus sistemas constitucionales a los estándares europeos mínimos de tutela de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. A este propósito, el autor pone de relieve, por un lado, la importancia de la influencia de la experiencia constitucional de los sistemas nacionales occidentales, del sistema de la Unión Europea y del sistema del CEDH en el camino hacia la consolidación de un Estado constitucional de Derecho y la integración en el sistema de la UE. Por el otro, a pesar de los avances en esta dirección, se resalta el carácter unidireccional de las relaciones entre tales Estados y la Unión Europea, puesto que no resultan particulares y específicas aportaciones a la evolución del sistema europeo de las tradiciones constitucionales comunes.*

**Palabras Clave:** Ordenamiento constitucional de Hungría, ordenamiento constitucional de Polonia, ordenamiento constitucional de Eslovenia, Estado constitucional de Derecho, poscomunismo, Unión Europea, integración europea.

**Abstract:**

*The author in this study analyzes the main characteristics of the constitutional systems of Hungary, Poland and Slovenia and their interactions with the European Union system. These States, now members of the European Union, since the fall of the communist regimes have gone through a complicated process of transition to adapt their constitutional systems to the European minimum standards for the protection of human rights and fundamental freedoms.*

*In this regard, the author shows, on the one hand, the importance of the influence of the constitutional experience of Western systems, the European Union system and the ECHR system in order to consolidate a Constitutional State of Law and the*

<sup>168</sup> De acuerdo con los datos facilitados por el Dossier estadístico elaborado por Caritas en 2008, la presencia de extranjeros ha aumentado entre 2000 y 2006 del 26,7% (pasando de 42.279 a 48.068). En 2006 representaba el 2.6 % de la población residente en el territorio esloveno.

*integration into the European Union system. On the other hand, despite the progress in this direction, he shows the unidirectional character of relations between those States and the European Union. In this regard, there isn't a particular and specific contribution in the evolution of a European system of constitutional common traditions.*

**Keywords:** *The constitutional system of Hungary, the constitutional system of Poland, the constitutional system of Slovenia, Constitutional State of Law, post communism, European Union, European integration.*

