

## LA DEMOCRACIA EN EUROPA

### (ACERCA DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL CONSTITUCIONALISMO EUROPEO)

**ROBERTO L. BLANCO VALDÉS**

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad de Santiago de Compostela

Crónica Jurídica Hispalense 14 • Págs. 15 a 50

#### SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: LA «NUEVA» EUROPA DE LA LIBERTAD. 2. EL TRIUNFO DE LA DEMOCRACIA. 3. LA GARANTÍA DE LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. 4. ESTADO DE DERECHO Y ESTADO DE DERECHOS. 5. LA RACIONALIZACIÓN DEL PARLAMENTARISMO. 6. PLURALIDAD TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA.

**Resumen:** Si bien es cierto que los Estados constitucionales de Europa varían en cuanto a la diversidad de sus elementos configuradores –federalismo, regionalismo, jurisdicción constitucional, concepción de los derechos fundamentales, cultura política–, no lo es menos que, a día de hoy, cabe constatar la existencia de un *paradigma constitucional europeo* con vocación de universalidad –democracia, supremacía constitucional, garantía efectiva de los derechos fundamentales, racionalización del parlamentarismo y descentralización política– fruto de las tres oleadas democratizadoras posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Lo que, en cualquier caso, está claro es que este paradigma no es sólo un

**Abstract:** Obviously, each European constitutional state has its own singularity, its own characteristics and its own configurational elements –federalism, regionalism, constitutional justice, concept of fundamental rights, political culture–. However, it is also possible to observe today the existence of a *European constitutional paradigm* –democracy, constitutional primacy, effective guarantee of rights, parliamentarism and federalism *lato sensu*– as a consequence of the three democratizing waves after the Second World War. This common paradigm or model is the result of a dynamic historical process. What achievements has the most recent European history contributed to the concept

entramado de reglas normativas sino también expresión de un devenir histórico-político y un legado cultural dinámico. ¿Qué logros ha aportado la experiencia europea más reciente al *tipo Estado constitucional*? El presente trabajo reflexiona sobre todo ello.

**Palabras clave:** Derecho constitucional europeo, cultura constitucional europea, democracia, derechos fundamentales, parlamentarismo, federalismo.

*of constitutional state?* This article reflects on all this.

**Keywords:** European constitutional law, European constitutional culture, democracy, fundamental rights, parliamentarism, federalism.

**Fecha recepción original:** 10/10/2016

**Fecha aceptación:** 10/11/2016

## 1. INTRODUCCIÓN: LA «NUEVA» EUROPA DE LA LIBERTAD

Con la visita a la Europa ex-socialista, ya para quedarse, de la vieja dama portadora del programa constitucional nacido a finales del siglo XVIII (libertad y Constitución) culminó, en realidad, un proceso histórico –el de la implantación de la democracia en la totalidad de nuestro continente–, que, tras el trágico período de los fascismos y de la ocupación, se retomó a medida que las tropas alemanas iban retirándose del frente occidental camino de la derrota tras haber perdido una Guerra apocalíptica que costará la vida a decenas de millones de personas<sup>1</sup>. Y así, mientras una parte de la Europa que había sido ocupada por el régimen hitleriano quedaba bajo la hegemonía política y militar del que pasará a ser, tras su consolidación, el nuevo imperio ruso –transformado ahora en imperio soviético– la otra parte recuperará la libertad, en algunos Estados tras la elaboración de Constituciones de nueva planta y en otros tras la respectiva restauración de antiguas Constituciones que no habían logrado pervivir a dictaduras internas o a la ocupación extranjera. Lo primero –la apertura de nuevos procesos constituyentes– acontecerá en Francia, Italia y Alemania, países todos donde el régimen constitucional había perecido como consecuencia, respectivamente, de la invasión alemana y del triunfo de las dictaduras fascista y nacionalsocialista: en 1945 se establece en Francia la IV República y, al año siguiente, se aprueba el texto constitucional de 27 de octubre de 1946<sup>2</sup>; ese mismo año, y después de un referéndum sobre la forma de Estado, se proclama en Italia la República y al siguiente se aprueba la Constitución de 27 de diciembre de 1947; el proceso alemán, mucho más complicado debido a la situación de división del país tras la caída del III Reich, se encaminó en la dirección constituyente cuando, a mediados de 1948, los gobernadores de las

1. El mejor resumen que conozco es el de R. ARTOLA, *La Segunda Guerra Mundial*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

2. Puede consultarse en el *Archivio delle Costituzioni Storiche*, elaborado por el *Dipartimento de Scienze Giuridiche* de la *Università di Torino*. En <http://www.dircost.unito.it/index.shtml>. Y también, en edición bilingüe (francés/español) en J. M. VERA SANTOS, *Las Constituciones de Francia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 558 y ss.

tres zonas en que había quedado dividida Alemania occidental (francesa, inglesa y norteamericana) presentaron a los Ministros-presidentes de los *Länder* de cada una de ellas los denominado *Documentos de Francfort* en los que se incluía la iniciativa de convocar una asamblea destinada a la elaboración de una Constitución, texto que fue finalmente promulgado como Ley Fundamental de la República Federal de Alemania el 23 de mayo de 1949. Un caso peculiar sería el de Islandia, que, con ocasión de la coyuntura bélica, se declaró independiente de Dinamarca en 1944 y procedió a aprobar la Constitución de 17 de junio de 1944. Las restauraciones constitucionales fueron, por lo tanto, más numerosas y afectaron, en consecuencia, a una buena parte de los restantes países de lo que entonces comenzará a llamarse Europa Occidental. Se reimplantaron, así, hasta un total de seis Constituciones en los Estados en los que tras la ocupación alemana, o incluso antes, aquellas habían sido suspendidas, textos todos que, según se verá inmediatamente, habían experimentado diversas reformas desde el momento de su promulgación: en Austria se restauró la Constitución de 1920, suspendida por el canciller Dollfuss en 1934; en Bélgica la Constitución de 1831; en Holanda la de 1815; en Noruega la de 1814; en Dinamarca la de 1849; y en Grecia la de 1911, aunque la evolución griega, marcada por la gran inestabilidad política que vivió el país en el primer tercio del siglo XX determinó que se produjeran allí muchos cambios constitucionales en un período relativamente breve: la Constitución monárquica de 14 de junio de 1911, que estuvo vigente hasta que, tras la proclamación de la II República, se aprobó el texto de 2 de junio de 1927, se restauró, junto con la monarquía, en 1935 y fue, por ello, la que paso a aplicarse tras el final de la contienda<sup>3</sup>. Por último, y al margen de las evidentes singularidades –derivadas de su posición insular–, del Reino Unido (cuyo sistema constitucional no se vio, lógicamente, afectado por la conflagración) e Irlanda (en donde seguirá vigente la Constitución de 1 de julio de 1937, aprobada en referéndum dos años antes del inicio de la Segunda Guerra Mundial<sup>4</sup>), quedaba el grupo de países del continente que no llegaron a ser ocupados por lo nazis –Suecia, Finlandia y Suiza–, en donde siguieron aplicándose las leyes constitucionales de 1809-1810 (Suecia) y las Constitución de 1919 (Finlandia) y 1848, reformada en profundidad en 1874 (Suiza).

El hecho cierto será, pues, en conclusión, que salvo en España y Portugal –some- tidas, respectivamente, a las dictaduras franquista y salazarista– la democracia pasará a conformarse como el régimen político común de toda la Europa que quedaba fuera del campo socialista una vez producida la recuperación de la normalidad institucional que subsiguio a la victoria aliada en la Segunda Guerra Mundial. Una situación esa que no experimentará, por lo demás, ningún cambio de régimen político hasta mediados de los años setenta, salvo el acontecido en Grecia una década antes, cuando el General Stylianos Pattakos dirigió un golpe de Estado militar, en 1967, que acabará hasta 1974 con la democracia griega. La caída, en julio de ese año, de la llamada

3. El texto constitucional de 1911 era, de hecho, el resultante de la incorporación a la Constitución de 1864 de las 50 enmiendas promulgadas el 14 de junio de ese año con la finalidad de modificarla. *Cfr.* E. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, «La azarosa historia constitucional de Grecia. Materiales para el estudio del Constitucionalismo histórico griego», en *Working Papers*, nº 2004/02, Universidad Rey Juan Carlos.

4. Para conocer la peculiar evolución irlandesa puede verse D. GWYNN MORGAN, *Lineamenti di diritto costituzionale irlandese*, Giappiechelli, Turín, 1998, pp. 44-67.

«dictadura de los coroneles» significó la vuelta a la democracia en el país helénico y abrió en el continente la segunda oleada democratizadora de la postguerra: la que afectará, al fin, tras varias décadas de autoritarismo, a España y Portugal. En Grecia se restaurará en un primer momento la Constitución monárquica de 1952, pero en diciembre de 1974 se opta en referéndum popular por la República, que será así la forma de Estado que se instaure en la Constitución democrática de 9 de junio de 1975 por la asamblea constituyente elegida en noviembre del año anterior. Meses antes del cambio griego, había sido en Portugal donde se habían recuperado las instituciones democráticas, tras casi medio siglo de dictadura (1926-1974): el 25 de abril de 1974 estalla la que pasará a la historia lusã como la Revolución de los Claveles, un movimiento cívico militar que devuelve la libertad al país, lo que posibilita que, después de la elección de una asamblea constituyente, se apruebe la nueva Constitución portuguesa de 25 de abril de 1976. El último de los tres procesos de cambio democrático que tiene lugar en Europa en la década de los setenta será el español y a través de él se pondrá fin a la larga dictadura franquista, impuesta en 1939 por los vencedores en la Guerra Civil española (1936-1939). A finales de 1975 fallece el dictador, Francisco Franco, y a finales de 1976, tras una tensa confrontación entre las fuerzas partidarias del cambio y las defensoras de la continuidad de la dictadura, las Cortes franquistas aprueban una Ley para la Reforma política que permitirá la elección, en junio de 1977, de un parlamento constituyente: serán esas las Cortes que procederán a elaborar la Constitución democrática de 6 de diciembre de 1978.

En el decurso de la media centuria transcurrida desde el final de la Guerra hasta comienzos del siglo XXI sólo cinco de las Constituciones de esas dos primeras oleadas democratizadoras a las que acaba de hacerse referencia fueron sustituidas por una nueva ley fundamental: así aconteció en el caso griego, ya apuntado (donde, después de aprobado el nuevo texto de 1975, se produciría una importantísima reforma constitucional en 1986), pero también en Francia, donde en 1958 se proclamó la V República, consecuencia de la aprobación de la Constitución de 4 de octubre de 1958, texto que experimentó importantes reformas en 1995, 2000 y 2003; en Suecia, donde el Instrumento de Gobierno de 1809 sería sustituido por otro de 1974<sup>5</sup>, luego reformado e varias ocasiones, entre las que destacan los cambios de 1979, 1988, 1989 y 1994; en Suiza, donde se aprobó la nueva Constitución de 18 de abril de 1999, que derogó la de 1848, reformada todos los años entre 2000 y 2004; y en Finlandia, país en el que una nueva ley fundamental, la de 11 de junio de 1999, sustituyó a la de 1919. Casi todas las restantes fueron, también, modificadas en profundidad con posterioridad a 1945, añadiéndose, en consecuencia, tales cambios constitucionales a algunos de notable trascendencia que, según se ha visto ya, se habían ya adoptado previamente: así, entre otras reformas, Noruega, experimentó las de 1992, 1995 y 2007; Dinamarca, la 1953, que dio lugar a un texto tan ampliamente reformado que paso a denominarse el de 5 de junio de 1953; Austria, las de 1986, 1988 y 1994; Alemania las de 1956, 1968, 1990, 1993 y, sobre todo, 2006; Irlanda, las de 1972, 1983 y 1992; Islandia, las de 1984 y 1999; Portugal las de 1989, 1992, 2001 y 2005;

---

5. Junto con el nuevo Instrumento de Gobierno forman la Constitución sueca, la Ley de Sucesión [al Trono], de 1810; la Ley de libertad de prensa, de 1949, revisada en 1994; y al Ley de libertad de expresión de 1991.



e Italia, por último, las de 1967, 1989 1999 y 2001. La importancia de los cambios constitucionales determinó que en algunos países lo fueran incluso hasta el punto de dar lugar a la aprobación de nuevos textos refundidos o revisados, lo que aconteció en Bélgica (texto refundido de 17 de febrero de 1994) y en Holanda (texto revisado de 19 de enero de 1983, posteriormente modificado en 1995)<sup>6</sup>.

La apertura de la tercera oleada democratizadora que iba a tener lugar en Europa durante la segunda mitad del siglo XX —la que se produjo en los Países del Este tras la caída del Muro de Berlín— se tradujo también muy pronto en la entrada en vigor de Constituciones democráticas. De este modo, entre 1991 y 1993 se aprobaron las de una parte de los Estados existentes en el momento del hundimiento de los regímenes comunistas: Bulgaria, Rumania y Rusia (Constituciones, respectivamente, de 12 de julio de 1991, 8 de diciembre de 1991 y 12 de diciembre de 1993). Las excepciones fueron, por diversos motivos, numerosas: en Polonia, porque se adaptó a las nuevas circunstancias democráticas la Constitución estalinista de 1952, que se adoptó inicialmente como Constitución interina, hasta la aprobación del texto de 2 de abril de 1997; en Checoslovaquia, por la partición del antiguo Estado, que dio lugar a la aprobación de las Constituciones de 3 de septiembre de 1992 (Eslovaquia) y 16 de diciembre de 1992 (República Checa); en Yugoslavia, por el inmediato estallido de la Guerra de los Balcanes y la progresiva división del país, origen de un mosaico de pequeños Estados; en Albania, por la complejidad de su transición, que impidió la aprobación de una Constitución democrática hasta el 28 de noviembre de 1998, fecha en que fue promulgado el nuevo texto: y en Hungría, porque allí se mantendría la Constitución de 20 de agosto de 1949, norma que sería, sin embargo, inmediatamente modificado, sobre todo a través de la ley de reforma constitucional XXXI/1989, que transformó el previo sistema estalinista en un Estado democrático de derecho. En todo caso, la fragmentación territorial de Yugoslavia y la secesión de diversos territorios que formaban parte de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas estuvo también en el origen de la aparición de un amplio grupo de nuevos Estados, impulsores, obviamente, de textos constitucionales que vendrían a unirse a los ya citados hasta ahora<sup>7</sup>: los de Croacia (22 de noviembre de 1990), Macedonia (8 de septiembre de 1991), Eslovenia (23 de diciembre de 1991), Letonia (15 de febrero de 1922, reformada en 1991 y 1998), Estonia (28 de junio de 1992), Lituania (25 de octubre de 1992), Bielorrusia (30 de marzo de 1994), Moldavia (29 de julio de 1994), Georgia (24 de agosto de 1995), Bosnia-Herzegovina (1 de diciembre de

6. Las Constituciones de la Unión Europea, cuando la componían quince miembros, pueden consultarse en F. RUBIO LLORENTE y M. DARANAS PELÁEZ, *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1997; o, también, en G. GÓMEZ ORFANEL, *Las Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1996. Ambas ediciones contienen, además, una breve nota introductoria sobre los antecedentes de cada uno de los textos constitucionales y sobre sus principales reformas hasta 1996, año de cierre de las dos ediciones. Para reformas posteriores deben verse los textos en los buscadores que se refieren en infra nota 11. Debe hacerse lo propio para consultar la Constitución finlandesa de 1999 y las de Suiza, Islandia y Noruega, países los tres que, como es sabido, no son miembros de la Unión Europea.

7. Del mismo modo que, como país eurasiático, no hemos incluido a Turquía, tampoco nos referiremos ahora a los nuevos Estados eurasiáticos (Armenia, Azerbaiyan y Kazajistán) aunque los dos primeros, al igual que Turquía, forman parte del Consejo de Europa.

1995), Ucrania (28 de junio de 1996), Serbia (29 de octubre de 2006) y Montenegro (22 de octubre de 2007)<sup>8</sup>.

Como es obvio, resulta completamente imposible analizar, ni siquiera de forma muy somera, todos los textos constitucionales que se han ido mencionando en las páginas anteriores, al describir la evolución de las tres oleadas democratizadoras posteriores a la Segunda Guerra Mundial, oleadas que han conducido a que en prácticamente toda Europa existan en el siglo XXI Constituciones democráticas. Tal análisis arrojaría, por lo demás, muy poca luz, cuando no sólo oscuridad o confusión, sobre lo que verdaderamente aquí nos interesa: la definición de los principales esenciales sobre los que, entrado el siglo XXI se vertebra el constitucionalismo democrático europeo. Porque lo cierto es que, fruto de una larga evolución de dos centurias<sup>9</sup>, Europa fue poco a poco igualando y estandarizando instituciones y principios constitucionales hasta el punto de posibilitar una definición conjunta de sus rasgos esenciales. Y ello por dos razones esenciales: primera, porque las diferencias de contenido material que presentan las Constituciones democrática de Europa no les impedirán plasmar, a fin de cuentas, la realización práctica final de aquel *programa* constitucional de *larga duración* que los revolucionarios liberales habían resumido al identificar la idea misma de Constitución con la garantía de los derechos y la separación de los poderes; y, segunda, porque sus muchos elementos jurídico-políticos comunes acabarán por resumir el éxito de un modelo que no sólo logrará superar todos los intentos decimonónicos de sortear las auténticas consecuencias que se derivaban de su principio motor —el de la soberanía de la comunidad— sino que conseguirá también sobrevivir a los grandes desafíos históricos del siglo XX: el comunismo y los fascismos. Tales elementos comunes podrían sistematizarse sobre la base de los cinco grandes principios constitucionales que a continuación se estudiarán.

## 2. EL TRIUNFO DE LA DEMOCRACIA

Aunque el término democracia se utiliza impropiaemente, en ocasiones, como sinónimo de Estado constitucional o Estado de derecho, para designar la situación de los regímenes políticos con separación de poderes y garantía de ciertas libertades personales (por ejemplo, para referirse a una buena parte de las, erróneamente llamadas con frecuencia, *democracias* europeas del siglo XIX) los Estados sólo puede ser considerados propiamente democráticos cuando, además de lo apuntado, entre aquellos derechos está el que tienen reconocido hombres y mujeres, a partir de

---

8. Las fechas de las Constituciones de los ex-países del este de Europa, tal y como quedan reflejadas en el texto, no son uniformes, pues no lo es tampoco el criterio que siguen las diversas fuentes consultadas: en unos casos se trata de la fecha de la aprobación parlamentaria o del referéndum de ratificación, en otros de las de promulgación y aún en un tercer supuesto de las de publicación o entrada en vigor. Sea como fuere, el texto de todas esas Constituciones está accesible en diversas páginas web, generalmente en lengua inglesa. Entre ellas, merecen destacarse, por su calidad, las dos siguientes: *International Constitutional Law*, que además del texto de la Constitución, añade en cada caso una breve, pero útil, nota histórica, en <http://www.servat.unibe.ch/icl/>; y *Constitution Finder*, de la Universidad de Richmond, en <http://confinder.richmond.edu>

9. He estudiado esa evolución en mi libro *La construcción de la libertad. Apuntes para una historia del constitucionalismo europeo*, Alianza Editorial, Madrid, 2012.

cierto momento de su vida que suele coincidir con la mayoría de edad en términos civiles, para ejercer el sufragio activo y pasivo en todo tipo de elecciones, elecciones que deben ser además libres y realmente competidas. Pues bien, tal condición, que no es desde luego suficiente, pero sí absolutamente indispensable para hablar de democracia, sólo ha terminado por cumplirse en la inmensa mayoría de los actuales cincuenta Estados europeos en los últimos compases del siglo XX, lo que no quiere decir, por supuesto, que en todos ellos la calidad democrática sea equiparable. Los casos, digamos, de Gran Bretaña o Francia, por un lado, y de Rusia y Moldavia<sup>10</sup>, por el otro, podrían servir, entre otros varios, para ejemplificar en los momentos iniciales del siglo XXI un contraste que se refiere sobre todo a la forma en que queda garantizada la separación de los poderes estatales y al modo en que están efectivamente asegurados los derechos y libertades, incluidas, por supuesto, las condiciones para ejercer libremente el derecho universal a votar y ser votado. Pero el hecho fundamental de que 47 de ese medio centenar países formen parte del Consejo de Europa<sup>11</sup> –cuyo ideario esencial reside en la defensa de los derechos humanos y la democracia pluralista– y 28 de esos 47 hayan entrado a formar parte de la Unión Europea, tras su última ampliación, ofrece una señal inequívoca de la extensión del principio democrático, como principio de organización del Estado, por todo el continente. Tal hecho adquiere, por lo demás, su verdadera trascendencia a la luz de la circunstancia, que merece ser subrayada, de que, en algunos de los países más importantes de Europa occidental, la democracia –entendida en el preciso sentido al que acaba de aludirse– es una realidad sólo posterior a la Segunda Guerra Mundial: es suficiente con recordar a ese respecto que las mujeres comenzaron a votar en Francia en 1944 y en Italia en 1945. La conclusión que ello pone de relieve no es difícil de obtener: mientras que en más de siglo y medio de Estado constitucional en Europa las mujeres habían accedido al derecho de sufragio en apenas un puñado de países, en el medio siglo transcurrido desde el final de la Segunda Guerra Mundial a la construcción de las democracias del Este, tras el hundimiento comunista, el sufragio femenino activo y pasivo ha sido reconocido en la totalidad de los países del continente. El dato, decisivo por sí mismo, y tan obvio que ya nadie se atreve a discutirlo, es también muy relevante como indicador de un cambio de mentalidad que tardó mucho en fraguarse pero que se ha constituido, al fin, en una de las victorias más fundamentales de la lucha por la libertad y la igualdad.

En ese proceso de construcción de una arquitectura plenamente democrática vendrá a jugar también un papel muy relevante el pluralismo de partidos y, para asegurarlo, el reconocimiento constitucional de esas instituciones privadas que realizan funciones públicas de mucha relevancia. Y ello hasta el punto de haberse convertido en esenciales en las sociedades modernas no sólo para la organización de cualquier

---

10. En el informe para el año 2008 de *Freedom House* –organización internacional independiente que promueve la extensión de la libertad y la mejora de la democracia en el mundo– Rusia y Moldavia eran calificadas, al igual que Armenia, de «Regímenes autoritarios semiconsolidados».

11. Pertenecen al Consejo Europa –organización internacional de Estados europeos que se constituyó en 1948– un total de 48, todos los del continente, salvo Bielorrusia y Kazajistán, que no cumplen los requisitos democráticos para la entrada. Tampoco forman parte del Consejo los nuevos Estados europeos que no han obtenido el reconocimiento general de la comunidad internacional: Kosovo, la República Turca del Norte de Chipre, Osetia del Sur, Abjasia, Transnistria y Nagorno-Karabaj. La Santa Sede tiene el estatuto de país observador.

proceso electoral sino para el funcionamiento mismo de una democracia que no puede serlo de verdad sin el reconocimiento y la garantía del pluralismo político que los partidos, junto a otras instituciones, expresan de un modo imprescindible. Esa y no otra es la razón por la que las Constituciones europeas de posguerra reconocieron, por primera vez en la historia del continente, el decisivo papel de los partidos en el funcionamiento del sistema democrático y procedieron a constitucionalizarlos, lo que habría de culminar un largo proceso que había comenzado con la persecución de sus formas germinales a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX; y había continuado después, durante décadas, bien con su legalización o bien con el desconocimiento –y, en cierto sentido, por tanto con la ilegalidad– de los partidos por parte de un Estado que verdaderamente se iba democratizando con su acción pero que ni los regulaba ni les reservaba, pese a su innegable realidad, papel institucional de ningún tipo<sup>12</sup>. Los partidos, que se convirtieron, así, en el instrumento esencial de unos sistemas representativos contruidos sobre la base del reconocimiento del sufragio universal, entraron por fin en todas las Constituciones de nueva planta elaboradas en Europa occidental tras el final de la Segunda Guerra Mundial: en una primera fase, en la italiana de 1947, que reconocerá a todos los ciudadanos el derecho a asociarse libremente para concurrir con método democrático a la determinación de la política nacional; en la ley Fundamental de Bonn, que dispondrá que los partidos colaboran a la formación de la voluntad política del pueblo; y en la Constitución francesa de la V República, según la cual los partidos y grupos políticos concurrirán a la expresión del sufragio y se constituirán y ejercerán su actividad libremente. Después, y en una fase posterior, en los años setenta, harán lo propio las Constituciones griega de 1975 («Los ciudadanos griegos con derecho a voto podrán crear libremente partidos políticos o adherirse a ellos [...]»), portuguesa de 1976 («Los partidos participarán en los órganos basados en el sufragio universal y directo, de acuerdo con su respectiva representatividad democrática [...]») y española de 1978, texto en el que se contiene la definición más depurada y completa de todas las apuntadas hasta ahora: «Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política». Ya, por último, la suiza de 1999, determinará que «los partidos políticos contribuyen a formar la opinión y voluntad populares». Aunque es verdad que las diferencias entre estas Constituciones de nueva planta y las elaboradas durante el siglo XIX, por más que posteriormente reformadas, son notables (en la noruega o la sueca solo se mencionan los partidos políticos en el contexto de las previsiones de tipo electoral y en la belga o la danesa no aparecen para nada) lo cierto es que ello no impedirá que los partidos hayan sido en la Europa democrática, desde mediados del siglo pasado, un elemento político básico en el funcionamiento de todos sus regímenes políticos,

---

12. Es ya clásica, a este respecto, la tipologización del jurista europeo Heinrich Triepel, quien distinguió en un trabajo publicado en Berlín en 1927 (*Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*) hasta un total de cuatro fases en las relaciones entre partidos y Estado: oposición, desconocimiento, legalización e incorporación. Aunque la tipologización no responde con exactitud a la evolución de todos los países, pues en muchos se pasó directamente de la persecución legal a la legalización, lo cierto es que, como esquema de comprensión de un proceso histórico complejo resulta de gran utilidad. Cfr. H. TRIEPEL, «Derecho Constitucional y realidad constitucional», en KURT LENK y FRANZ NEUMANN (eds.), *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980, pp. 187-188.

que, si no constitucionalmente, los han contemplado jurídicamente, en los reglamentos parlamentarios y/o en la legislación electoral. Que las Constituciones de los países que se incorporado a la democracia tras la caída del Muro de Berlín hayan hecho lo mismo que hicieron en su día las de nueva planta de los países de Europa Occidental tenía una lógica evidente, pues todos los del este eran regímenes de partido único o de pluralismo limitado a las fuerzas socialistas, por lo que la libertad de partidos y el reconocimiento de su importantísimo papel con el máximo rango normativo suponía, además de una forma de proyectar el futuro, una exigencia inaplazable para romper con el pasado: sólo a título de ejemplo, pueden mencionarse, a este respecto, la Constitución rumana de 1991 («Los partidos políticos contribuyen a definir y expresar la voluntad política de los ciudadanos [...]»), la búlgara del mismo año («Los partidos facilitarán la formación y expresión de la voluntad política de los ciudadanos[...]»), la rusa de 1993 («En la federación rusa se reconocerá el pluralismo político y el sistema multipartidista [...]»), la ucraniana de 1996 («Los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos políticos [...]») o la polaca de 1997 («La república de Polonia velará por la libertad de creación y funcionamiento de los partidos políticos [...]»). De tales proclamaciones, o de otras similares contenidas, con la sola excepción del de Bosnia-Herzegovina, en todos los textos constitucionales de los antiguos Estados comunistas o en los de los territorios que, desgajándose de los primeros, se independizaron como nuevos Estados, no se ha derivado mecánicamente, en todo caso, una consolidación efectiva de sistemas estables y renovados de partidos en todos y cada uno de los países de Europa oriental, pese a que de esos sistemas ha pasado a depender allí, en una medida nada despreciable, la funcionalidad de regímenes políticos en general de estructura más compleja que los de Europa occidental.

### 3. LA GARANTÍA DE LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

A partir de unos precedentes políticos e ideológicos que acabaron por convertir a las Constituciones europeas en meros documentos políticos desprovistos de la auténtica garantía de las normas (la jurisdiccional)<sup>13</sup>, la historia de nuestro constitucionalismo hasta el período de entreguerras difirió de la del norteamericano en un punto primordial. En Estados Unidos la superioridad formal de la Constitución sobre las leyes, que era consecuencia de la necesidad de reformarla a través de una serie de procedimientos especiales expresamente destinados a tal finalidad y distintos de los trámites legislativos ordinarios, daba lugar al efecto que, en buena lógica, se derivaba de aquella superioridad: la atribución a los jueces de la facultad de suspender la aplicación de cualquier norma que considerasen contradictoria con la Constitución, en lo que se conocerá como *judicial review of legislation*. El contraste entre tal situación y la europea no nacía, desde luego, del hecho de que en nuestro continente no se hubiese introducido desde los orígenes del constitucionalismo la rigidez constitucional –pues muchos de los numerosos textos supremos aprobados en Europa desde 1789 hasta comienzos del siglo XXI han sido, por supuesto, tex-

---

13. Puede verse al respecto R. L. BLANCO VALDÉS, *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, Alianza Editorial, Madrid, 3 edición, 2006.

tos rígidos—, sino del hecho de que tal rigidez y, por lo tanto, la superioridad de la Constitución que con ella se expresaba, no estaba garantizada por la posibilidad de expulsar del ordenamiento las leyes ordinarias contrarias a la ley fundamental, es decir, no estaba asegurada por el control de la constitucionalidad. Porque el hecho es que la relación existente entre reforma de la Constitución y control de la constitucionalidad resulta tan estrecha que la garantía que para la defensa de la Constitución supone la primera ha sido inservible casi siempre, históricamente, sin la afirmación de la segunda. ¿Por qué razón? Es fácil de explicar: porque nada impide, allí donde no existe control de la constitucionalidad, que la reforma se produzca a través de un procedimiento implícito o, lo que es igual, por medio de la aprobación de una ley que modifica de *facto* la Constitución y que pese a ser, por ello, inconstitucional, no puede ser declarada como tal: de una ley que modifica el *contenido* de la Constitución sin alterar su *letra*, que la *cambia sin reformarla* o, dicho de otro modo, sin seguir el procedimiento constitucionalmente previsto a tal efecto. Esa fue, a fin de cuentas, la experiencia europea desde la Revolución Francesa hasta la primera introducción en el continente, durante en el período de entreguerras, de los primigenios sistemas de justicia constitucional: los incluidos en las Constituciones checoslovaca y austríaca de 1920 y española de 1931. Hasta entonces, las cláusulas de reforma en las Constituciones europeas se habían limitado a tratar de cumplir el objetivo que con ellas se perseguía expresamente: dificultar, mediante el establecimiento de exigencias procedimentales más estrictas que las del proceso legislativo común, el cambio de la ley fundamental para los órganos encargados de impulsarla y aprobarla. Los tres textos mencionados introducen en Europa una nueva concepción del *valor de la Constitución*, que comenzará a tener una efectiva concreción medio siglo después, cuando, finalizada la Segunda Guerra Mundial, comenzaron a crearse en el continente, sobre la senda de los previos, nuevos Tribunales Constitucionales a partir de un razonamiento elemental: que «la idea de la justicia constitucional está íntimamente ligada al desarrollo del constitucionalismo entendido como un movimiento tendente a someter el funcionamiento de los poderes públicos a un conjunto de reglas establecidas de una vez por todas, cuyo respeto se impone a todos, que tienen una fuerza normativa superior a las restantes y que se sistematizan en un texto único llamado precisamente Constitución»<sup>14</sup>. Esa forma de razonar, de gran trascendencia en la historia del constitucionalismo y, subsiguientemente, en el proceso de construcción de la libertad, acabará por traducirse en que la inmensa mayoría de los sistemas constitucionales democráticos vigentes en Europa a principios del siglo XXI contemplan no sólo previsiones sobre la reforma sino también el único instituto susceptible de evitar, llegado el caso, que el legislador las incumpla sin que de ese cumplimiento se deriven consecuencias jurídicas precisas y previstas de antemano.

Por lo que se refiere a lo primero, aunque las previsiones en materia de reforma son, obviamente peculiares en los distintos textos constitucionales europeos, lo que aquí interesa destacar es que todos menos uno (el de la República Checa, que nada dispone en la materia) son, de hecho, textos rígidos e irreformables, por lo tanto, a través del procedimiento previsto para la aprobación de las leyes ordinarias. Esa

---

14. M. FROMONT, *La justice constitutionnelle dans le monde*, París, Dalloz, 1996, p. 1.



rigidez tiene, claro, diferentes manifestaciones, pero todas se refieren, de un modo u otro, a alguna o algunas de las siguientes exigencias: que la iniciativa para la reforma sea cualificada, es decir que deba proceder de un órgano distinto de aquellos de los que procede la iniciativa legislativa ordinaria, de sólo alguno o algunos de estos últimos, o de uno o más de ellos a través de procedimientos distintos o con diferentes exigencias; que la reforma haya de ser expresa, es decir, que la ley destinada a introducir cambios en la Constitución se aprueba con esa finalidad concreta y manifiesta; que los quórum de Constitución de los órganos que han de aprobar la reforma sean superiores a los ordinarios; que las mayorías para la aprobación de la reforma sean proporcionalmente superiores a la mayoría simple (más votos a favor que en contra) o a la mayoría absoluta (la mitad más uno de los votos de los componentes del órgano): por ejemplo de 2/3 o 3/5; que la aprobación de la reforma deba hacerse por órganos (generalmente parlamentarios) sucesivos (de modo que el que adopta la iniciativa para reformar sea diferente del que procede finalmente a aprobar el cambio de la Constitución) o, incluso, por una convención constituyente elegida sólo con tal finalidad que debe, por tanto, disolverse una vez cumplida su misión; y, por último, que se exija la ratificación de la reforma por medio de referéndum popular, que bien puede ser obligatorio en todos los casos, potestativo en todos los casos (a iniciativa de otro órgano o fracción de órgano) o una y otra cosa dependiendo de los supuestos de reforma. Por lo demás, para llevarla a cabo pueden existir una o más procedimientos, dependiendo de las materias que se vean afectadas por ella y, aunque lo habitual es que la reforma puede referirse a cualquier parte de la Constitución, existen casos en que la ley fundamental incluye cláusulas de intangibilidad que impiden que determinadas materias sean alteradas: así lo hacen, por ejemplo, las Constituciones griega e italiana con la forma de gobierno republicana, que fue introducida en ambos países tras la decisión adoptada por el cuerpo electoral en referéndum popular, y que no puede ser modificada; o la Constitución de Bosnia-Herzegovina, según la cual no cabe reformar la Constitución para eliminar o recortar ninguno de los derechos y libertades en ella contenidos o alterar el propio precepto que así lo garantiza.

En cuanto a lo segundo, es decir, al control de la constitucionalidad, la inmensa mayoría de los sistemas constitucionales vigentes en nuestro continente contemplan ese instituto jurídico, en las diversas modalidades que de inmediato se verán. Las únicas excepciones serán las del Reino Unido (en donde la inexistencia de una Constitución escrita hace que la cuestión de las relaciones ley/Constitución se plantee en otros términos), Islandia<sup>15</sup> y Holanda, cuya Constitución lo prohíbe expresamente, al determinar que no podrán los jueces entrar en el enjuiciamiento de las leyes y de los tratados. Frente a ellas, el control de la constitucionalidad se ha extendido por todo Europa en el período que media entre el final de la Segunda Guerra Mundial y los comienzos del siglo XXI en cualquiera de sus tres modalidades esenciales. En algunos

15. La única previsión al respecto de la Constitución islandesa es la de su artículo 28, según el cual el presidente de la República puede dictar, en caso de urgencia, normas provisionales si no está reunido el parlamento (*Althingi*), leyes que no podrán ser contrarias a la Constitución y que deberán ser luego ratificadas por el propio parlamento, de lo que parece deducirse que, en ese caso, el órgano de representación será el encargado de llevar a cabo la comprobación de la adecuación constitucional de la ley de urgencia presidencial.

ordenamientos jurídicos, que son los menos, el control es *difuso*, pues corresponde, en el curso de su acción jurisdiccional, a los jueces y tribunales ordinarios: es el caso de Dinamarca, Finlandia, Irlanda Noruega, Suecia y Suiza. En otros ordenamientos el control es *concentrado*, en la medida en que se atribuye a un Tribunal Constitucional especial que monopoliza esa función y que, además de otras eventuales competencias, es el encargado de enjuiciar la constitucionalidad de las normas con fuerza de ley que aprueba el parlamento: así acontece en Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia (donde el órgano a quien se atribuye el control, el Consejo Constitucional, tiene una naturaleza peculiar y diferente a la de la mayoría de los Tribunales Constitucionales de este grupo<sup>16</sup>) e Italia, dentro de los países de Europa Occidental y en la totalidad de los de Europa Oriental a los que aquí se viene haciendo referencia, pues en todos se ha procedido a la creación de Tribunales Constitucionales: Albania, Bielorrusia<sup>17</sup>, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia<sup>18</sup>, Georgia, Hungría, Letonia, Lituania, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Polonia, República Checa, Rumania, Rusia, Serbia y Ucrania. Cabe, distinguir, por último, un tercer grupo de ordenamientos en que el sistema de control de la constitucionalidad es mixto, pues al mismo tiempo que existe justicia constitucional concentrada en un Tribunal de tal naturaleza se contempla la posibilidad del control difuso: sucede de este modo en Grecia y Portugal<sup>19</sup>.

La consolidación de la justicia constitucional, y, con ella, del concepto normativo de Constitución, dará lugar, así, a la aparición de un modelo europeo de control de la constitucionalidad que, pese a sus excepciones (las de los países con sistemas de control mixtos o difusos), acabará por caracterizarse por toda una serie de elementos que resultan ser precisamente los contrarios de los que definieron desde sus orígenes al modelo norteamericano de *judicial review of legislation*<sup>20</sup>: su naturaleza *concentrada*, al ser en Europa único el órgano estatal legitimado para llevar a cabo el control de la constitucionalidad, frente al carácter *difuso* del *judicial review* norteamericano, donde es al conjunto de los jueces a quienes corresponde aquel control; su naturaleza *política*, pues tal será el carácter de los tribunales constitucionales europeos, frente a la naturaleza *judicial* de los órganos encargados del control de constitucionalidad

16. Para más información sobre las peculiaridades del caso francés puede verse P. BON, «Le Conseil Constitutionnelle Français et le modele des cours constitutionnelles eropéennes», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 32 (1991), pp. 45 y ss.

17. Incluimos el caso de Bielorrusia a los meros efectos de informar al lector, pero siendo conscientes de que, según ya se ha indicado, no puede ser considerado un Estado democrático.

18. En Estonia el órgano no se denomina Tribunal Constitucional (*Constitutional Court*) sino Tribunal Nacional (*National Court*), pero tiene atribuida, entre otras, la función de control de la constitucionalidad. Tal es, al menos, la denominación que figura en las traducciones al inglés que hemos manejado del texto original escrito en estonio.

19. Para más información debe consultarse José J. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *La Justicia Constitucional europea ante el siglo XXI*, Madrid, Tecnos, 2ª edición (2003), en especial pp. 72 y ss. Y, también, M. FROMONT, *La justice constitutionnelle dans le monde*, cit., pp. 44 y ss.

20. Para los orígenes de ese peculiar contraste histórico véase R. L. BLANCO VALDÉS, *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del estado liberal*, edición citada. Y, para el análisis pormenorizado de los dos modelos que se mencionan en el texto, L. FAVOREU, «Modèle Américain et modèle européen de Justice Constitutionnelle», en *Annuaire Internationale de Justice Constitutionnelle*, vol. IV (1985), pp. 51 y ss.

en los Estados Unidos; y su naturaleza *abstracta*, en fin, pues, aunque en algunos de los ordenamientos europeos en los que existen Tribunales Constitucionales cabe también que aquellos realicen el control con motivo de su conocimiento de un pleito entre partes, en la mayoría de los supuestos el juicio de constitucionalidad se llevará a cabo autónomamente por los tribunales constitucionales (sólo o además) al margen de cualquier procedimiento jurisdiccional, lo contrario de lo que acontece en Norteamérica, donde el control es *incidental*, dado que se produce siempre en el curso de un proceso judicial.

Serán precisamente esas características las que explicarán que la creación de Tribunales Constitucionales en 29 de las 38 naciones europeas a las que se ha hecho referencia previamente pudiera acabar suponiendo un desafío de futuro para la normal articulación de los sistemas de división de poderes en los diferentes Estados democráticos de nuestro continente. Con el simple análisis comparativo de la evolución histórica de todos y cada uno de ellos resulta fácil comprobar que la inmensa mayoría de los países europeos en los que ha procedido a crearse órganos especiales para ocuparse (sólo o fundamentalmente) del control de la constitucionalidad de la actividad legislativa que corresponde al parlamento han tenido históricamente serios problemas para estabilizar sistemas constitucionales y/o regímenes democráticos: en concreto, 27 de los 29 referidos, es decir, todos con la excepción de Francia y Bélgica. Así ha ocurrido, desde luego, en los Estados de Europa oriental, donde –con la excepción de Bielorrusia, que todavía la espera– la democracia ha llegado sólo cuando estaba a punto de finalizar el siglo XX; pero también en España, Portugal, Grecia, Italia, Austria y Alemania, que durante el siglo XX sufrieron dictaduras más o menos largas. El contraste es evidente si se tiene en cuenta, en fin, que de los seis Estados europeos, aquí considerados, en los que el control de constitucionalidad se ha implantado sin necesidad de proceder a la creación de un órgano especial para cumplir con tal función, es decir, en los que el control sólo es difuso (Dinamarca, Noruega, Suecia, Suiza, Finlandia e Irlanda) los cuatro primeros fueron construyendo de un modo progresivo sus instituciones, primero parlamentarias y luego democráticas; además, los tres primeros y Finlandia estuvieron a la cabeza de la concesión en el mundo del sufragio universal, pues entre 1906 y 1919 pasaron hombres y mujeres a votar en esos cuatro Estados, que se convirtieron así en verdaderos pioneros del *auténtico* sufragio universal. Por eso, es verdad lo que ya hace un cuarto de siglo escribía uno de los grandes conocedores europeos de la justicia constitucional, el jurista italiano Mauro Cappelletti, cuando subrayaba que a su juicio «ningún país europeo que salga de alguna forma de régimen no democrático o de una tensión interna importante, puede encontrar mejor respuesta a la exigencia de reaccionar contra los demonios del pasado, y posiblemente para impedir su vuelta, que la de introducir la Justicia constitucional en su forma de gobierno»<sup>21</sup>. Tan verdad, que, aunque Capelleti no podía preverlo en 1986, en el momento en el que apuntaba la precedente reflexión, todos los países liberados muy poco después de las dictaduras comunistas que los habían tenido sometidos –los que ya existían y los que nacieron

21. M. CAPPELLETTI, «¿Renegar de Montesquieu? La expansión y legitimidad de la justicia constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 17 (1986), p. 16.

tras la ruptura de algunos de ellos— optaron por la creación de Tribunales Constitucionales. Pero siendo cierto todo eso, no lo es menos que la existencia de esos Tribunales, por la propia naturaleza de tales órganos, plantea no pocos problemas de encaje en el Estado democrático<sup>22</sup>, problemas a los que ya en su día se refirió con inteligencia y claridad Hans Kelsen (1881-1973), el gran inspirador de la justicia constitucional. El prestigioso jurista austríaco sostenía en 1928, en un momento histórico en el que los Tribunales constitucionales europeos daban apenas sus primeros pasos, que el empeño «en afirmar la incompatibilidad de la justicia constitucional con la soberanía del legislador es sólo una forma de intentar disimular el deseo de que el poder político que se expresa en el órgano legislativo no se deje limitar —en patente contradicción con el derecho positivo— por las normas de la Constitución». Esa defensa de la naciente institución no impedía a Kelsen reconocer, en todo caso, que «un tribunal que tiene el poder de anular las leyes es, a consecuencia de ello, un órgano del poder legislativo» y que «la anulación de las leyes por un tribunal podría interpretarse, en consecuencia, bien como un reparto del poder legislativo entre ambos órganos, bien como una invasión de las competencias del primero». Kelsen rechazará, desde luego, tal interpretación y sostendrá que lejos de estar en contradicción con la separación de poderes, «la justicia constitucional es una forma de afirmarla», pero acabará adelantando lo que la posterior larga experiencia de los Tribunales Constitucionales de Europa Occidental vendría a confirmar cumplidamente: que, para solucionar los problemas de encaje de la justicia constitucional en el Estado democrático, no era posible «proponer una solución uniforme para todas las Constituciones posibles» y que la justicia constitucional debería «modelarse sobre las particularidades de cada uno de ellos»<sup>23</sup>. A ese respecto, aunque esas particularidades son ciertamente muy notables entre los diversos Tribunales europeos (que se diferencian por su composición, estructura y funcionamiento, parámetro para el control o competencias)<sup>24</sup>, la verdad es que uno de los factores que más ha contribuido a complicar su papel estructural en el funcionamiento del sistema político —es decir, los problemas que pueden derivarse de la posición objetiva de Tribunal Constitucional como órgano del Estado susceptibles de actuar, según la formulación kelseniana, como «legislador negativo»<sup>25</sup>, al margen del concreto comportamiento jurisdiccional

22. Aunque la bibliografía al respecto es inmensa, una clara y breve presentación del problema puede verse en J. PÉREZ ROYO, *Tribunal Constitucional y división de poderes*, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 11 y ss.

23. Véase el trabajo de H. KELSEN, «La garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice constitutionnelle)» publicado en 1928 (XXX *année*) en la *Revue de Droit Public et de la Science politique en France et à l'étranger*, pp. 197–257 (las citas proceden de las pp. 224-226).

24. Véase J. J. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*, cit., capítulos II a V, pp. 39 y ss; y M. FROMONT, *La justice constitutionnelle dans le monde*, cit., pp. 66 y ss.

25. «El Tribunal Constitucional reacciona también ante el conocimiento de la inconstitucionalidad de una ley con un acto que se corresponde como *actus contrarius* al hecho concreto inconstitucional de la *producción* de la norma; es decir, con la *anulación* de la norma inconstitucional, sea sólo para un caso concreto (individual) sea para todos (general) [...] aplicando la Constitución a un hecho concreto de producción legislativa y llegando a anular leyes anticonstitucionales no genera sino destruye una norma general, es decir, pone el *actus contrarius* correspondiente a la producción jurídica, o sea que oficia de “legislador negativo”». H. KELSEN, «¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?», en HANS KELSEN y CARL SCHMITT, *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional*, Tecnos, Madrid, 2009, pp. 313-323 (cursivas y entrecomilladas en el original).

de cada órgano en cada época y cada país— ha sido el hecho de que en muchos de los de Europa el juicio del Tribunal sobre la ley es un juicio abstracto producido al margen de cualquier pleito judicial, lo que potencia la tentación de los operadores políticos de seguir en la esfera jurisdiccional cuestiones que se han decidido ya en el ámbito político.

El asunto es tan viejo que ya Alexis de Tocqueville (1805-1859), tras el viaje a Estados Unidos que iba a servirle para escribir una de las obras de teoría política más apasionantes del siglo XIX, apreciaba la gran diferencia que para la legitimidad del control de constitucionalidad existía dependiendo de que ese control fuera, utilizando la terminología de hoy en día, abstracto o fuera, por el contrario, incidental: de ese modo, después de llamar la atención sobre el hecho de que «el juez americano no entra nunca en lucha directa, no se encuentra enfrentado a los poderes políticos propiamente dichos»<sup>26</sup> el francés obtenía una conclusión meridianamente clara: «Si el juez hubiese podido atacar las leyes de una manera teórica y general, si hubiese podido tomar la iniciativa y censurar al legislador, hubiese entrado estrepitosamente en la escena política. Convertido en el campeón o adversario de un partido, hubiese llamado a tomar parte en la lucha a todas las pasiones que dividen al país. Pero cuando el juez ataca la ley en un debate oscuro y en una aplicación particular, oculta en parte a las miradas del público la importancia del ataque. Su sentencia únicamente tiene por objeto afectar a un interés individual, la ley sólo es herida por casualidad». Pese a la eventual vigencia, casi dos siglos después de ser escritas, de las palabras de Tocqueville, eventualidad que aconseja que los operadores políticos (partidos) y jurídicos (órganos o fracciones de órganos del Estado) que pueden hacerlo utilicen de forma prudente y autocontrolada una institución —el control de la constitucionalidad— sin la cual la ley fundamental no tendría de hecho y de derecho tal carácter, no cabe negar el salto histórico imponente que ha supuesto para el constitucionalismo europeo democrático la extensión por el continente de aquel control que inventaron los americanos a finales del siglo XVIII. Pues, y vuelven a ser palabras del propio Tocqueville, los americanos establecieron «el poder judicial como contrapeso y barrera al poder legislativo; lo han hecho un poder político de primer orden [...] El juez americano se parece perfectamente a los magistrados de otras naciones. Sin embargo, esta revestido de un inmenso poder político que estos no tienen. Su poder forma la más terrible barrera contra los excesos del poder legislativo»<sup>27</sup>. Es esa poderosa barrera, precisamente, la que el constitucionalismo democrático europeo ha conformado como uno de los elementos definidores de su cultura jurídica en los comienzos del siglo XXI.

26. Quizá no esté de más recordar, en todo caso, que algunas de las características del sistema americano de *judicial review of legislation*, y entre ellos el papel de la Corte Suprema como instancia unificadora de la doctrina judicial, trajeron como consecuencia que también en Estados Unidos el problema del activismo judicial acabase siendo muy relevante en ciertas épocas históricas, sobre todo a comienzos del siglo XX. Es suficiente con leer la ya clásica obra de Edouard Lambert, *Le Gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis: l'expérience américaine du control judiciaire de la constitutionnalité des lois*, París, Marcel Giard, 1921 (hay traducción española reciente: E. LAMBERT, *El Gobierno de los jueces*, Tecnos, Madrid, 2010, con una magnífico estudio preliminar de Luis Pomed).

27. Cfr. A. DE TOCQUEVILLE, *La democracia en América*, Aguilar, Madrid, 1989, vol. I, pp. 100-106, de donde proceden todas las citas del texto.

#### 4. ESTADO DE DERECHO Y ESTADO DE DERECHOS

La democracia no existe sin elecciones por sufragio universal y estas no pueden articularse sin partidos, pero cualquier consulta popular resultaría una mera simulación cuando no una inicua pantomima –de las que las denominadas *democracias orgánicas* o *corporativas* y, desde el otro lado del espectro político, las llamadas *democracias populares*, ofrecieron ejemplos tan insuperables como trágicos– sin el reconocimiento y la efectiva garantía de las libertades y derechos. Unas y otros son, desde luego, indispensables para hacer efectivo el mecanismo de la representación y, a su través, el principio democrático esencial de la soberanía popular, pues un verdadero sistema representativo sólo puede materializarse mediante un régimen de opinión pública, cuya existencia exige primordialmente libertad. Pero los derechos y libertades son, además, el fundamento mismo de cualquier orden constitucional y democrático: por eso la historia de la Constitución es también, en todas partes, la de la extensión material de los derechos y la de progresiva consolidación de mecanismos de garantía jurídica efectiva destinados a protegerlos de un modo adecuado. Y por eso, igualmente, únicamente cuando el Estado de derecho va, poco a poco, construyéndose como un Estado de derechos los derechos reconocidos y amparados por los poderes públicos, además de los personales ligados a la garantía de la libertad y la seguridad (los llamados derechos de la *primera ola*: igualdad ante la ley; vida e integridad física y moral; libertad ideológica, de expresión, religiosa, de residencia y circulación; intimidad; secreto de las comunicaciones de todo tipo; inviolabilidad del domicilio o derechos procesales), comienzan a ser también derechos individuales de ejercicio colectivo, o derechos sociales de naturaleza prestacional, que exigen para su plasmación no ya la mera abstención estatal sino, mucho más allá, el activo compromiso del Estado para garantizar la realización de políticas públicas que posibiliten su efectividad: pensemos, en cuanto a lo primero, en los derechos políticos o en los derechos de huelga, sindicación o negociación colectiva; y, en cuanto a lo segundo, en todos los vinculados a la protección de la salud, el acceso a la educación y a la cultura, el apoyo a la familia, a la tercera edad y a la infancia o la cobertura frente a situaciones de desprotección personal. El constitucionalismo democrático europeo ha recorrido en dos etapas –la primera tras la caída de los fascismos y la segunda tras la crisis del comunismo– el largo camino que ha permitido convertir los *derechos del hombre y del ciudadano* del primigenio liberalismo revolucionario, los derechos civiles y políticos del liberalismo democrático y los derechos humanos de la Carta de las Naciones Unidas en auténticos *derechos fundamentales*, es decir, en derechos constitucionalizados y dotados de diferentes sistemas destinados a dificultar su violación y, subsidiariamente, a reponer, de un modo u otro, en su derecho al titular del que ha sido lesionado: esa es, precisamente, la denominación que utilizan ya literalmente para referirse a los derechos muchas Constituciones europeas<sup>28</sup>.

---

28. Seguimos en la definición de los derechos como fundamentales la caracterización establecida por P. CRUZ VILLALÓN, «Formación y evolución de los derechos fundamentales», en *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 195 y ss. Por lo demás, la expresión, que ya se contenía en el texto irlandés de 1937 (*Fundamental Rights*), es la traducción española de *grundrechte*, que figura como rúbrica del título I de la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania: «*Die Grundrechte*» («De los derechos fundamentales») y ha sido adoptada posteriormente por otros



Comenzando por lo primero —es decir, por la constitucionalización—, sus efectos han sido muy notables en la medida en que «al incorporarse a la Constitución, el fundamento de validez de los derechos deja de ser, en apariencia, una cuestión abierta al debate teórico, para asentarse en el derecho positivo, en la decisión del soberano fundacional»<sup>29</sup>. Ello explica que completas declaraciones derechos y libertades individuales y sociales (es decir, de libertad y prestacionales) hayan sido recogidas en las normas supremas de los tres grupos de países europeos que, a los efectos de hacer su análisis más claro, se han venido diferenciando previamente: en las Constituciones europeas occidentales de nueva planta (Italia, Francia<sup>30</sup>, Alemania, Portugal, Grecia, España e Islandia; y, con posterioridad, Suiza y Finlandia); en las previas a la Segunda Guerra Mundial, en las que tales declaraciones fueron generalmente, o bien introducidas, o bien ampliadas, con posterioridad (Austria<sup>31</sup>, Bélgica, Holanda, Irlanda, Dinamarca, Suecia y Noruega); y, en fin, en las de los países de Europa oriental, aprobadas tras la democratización posterior a la caída del Muro de Berlín: Bulgaria, Rumania, Polonia, Rusia, Eslovaquia, República Checa<sup>32</sup>, Albania, Hungría, Croacia, Macedonia, Eslovenia, Letonia, Estonia, Lituania, Moldavia, Georgia, Bosnia-Herzegovina, Ucrania, Serbia y Montenegro. En este último grupo de países las declaraciones de derechos y libertades son en general de una extensión extraordinaria, recogándose en ellas no sólo muchos sino también nuevos derechos que no suelen figurar en la mayor parte de las precedentes (por ejemplo en el ámbito de la biomedicina, la protección de datos personales, el medio ambiente o el acceso a la información pública<sup>33</sup>) lo que se explica tanto por el hecho de que esos países salían de terribles dictaduras que habían aniquilado cualquier ámbito de libertad como por modernidad temporal de sus leyes fundamentales, elaboradas en el tránsito del siglo XX al XIX. Además, y en coherencia con la diversidad nacional (étnica, lingüística o religiosa) de algunos de los Estados (nuevos o viejos) de la Europa oriental democrática, varios textos constitucionales (los de Eslovaquia, Hungría, Montenegro o Rumania) han procedido a reconocer, de un modo u otro, los derechos de esas minorías nacionales.

---

textos constitucionales: el español de 1978; el holandés, según la revisión de 1983; el sueco según la revisión de 1994; el suizo y el finlandés de 1999. Algunas Constituciones de Europa oriental hablan también de derechos fundamentales (Estonia y Moldavia) y otras de libertades fundamentales (Croacia, Eslovaquia, Eslovenia y Macedonia).

29. F. RUBIO LLORENTE, «Derechos fundamentales, derechos humanos y Estado de derecho», en *Fundamentos*, 4 (2006), p. 212 y, más en general, con gran interés, pp. 209-229.

30. En realidad, la Constitución francesa incorpora, como anexo, la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789.

31. El texto austríaco originario de 1920, que no contenía una auténtica tabla de derechos, aunque sí algunos derechos dispersos, declara vigentes y de contenido constitucional la Ley Fundamental del Estado de 21 de diciembre de 1867 sobre los derechos generales de los ciudadanos, la Ley de 27 de octubre de 1862 sobre inviolabilidad del domicilio y a Ley Constitucional Federal de 29 de noviembre de 1988 sobre salvaguardia de la libertad personal. *Cfr.* artículo 149 de la Constitución. Las tres leyes pueden consultarse en F. RUBIO LLORENTE y M. DARANAS PELÁEZ, *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, cit, pp. 102-111.

32. La de la República Checa es la única de las Constituciones del grupo que no incluye una declaración de derechos en su texto, aunque en él se declara que una denominada «Carta de derechos y libertades fundamentales» forma parte, como un componente integral, de la Constitución y del sistema constitucional de la República (arts. 3º y 113). La Carta, aprobada por resolución del *presidium* del Consejo Nacional Checo, en 1993, puede consultarse en <http://sppc.prf.cuni.cz/laj/2-93en.htm> y también en *Constitution Finder*, cit.

33. Véanse, a mero título de ejemplo, las Constitución de Albania, Polonia o Montenegro.

Las Constituciones de los tres grupos de países citados no se limitan, en todo caso, a recoger con mayor o menor amplitud derechos y libertades personales y sociales, sino que introducen, además, diversos mecanismos destinados a protegerlos y hacerlos efectivos, de forma que los derechos declarados puedan convertirse de verdad en *fundamentales*. Pese a la gran cantidad de textos constitucionales a los que ahora se viene haciendo referencia y a la variedad de instrumentos garantizadores de los derechos previstos en ellos con rango constitucional, cabe, a la postre, y a los efectos de su mejor comprensión, agrupar tales instrumentos en tres grandes apartados: en primer lugar, los destinados a proteger el contenido material de la Constitución y, en consecuencia, el contenido esencial de los derechos, estableciendo por un lado procedimientos especiales de reforma y, por el otro, introduciendo del principio esencial del control de la constitucionalidad, sin el que, como acaba de apuntarse, las cláusulas de reforma quedan privadas de auténtica eficacia protectora. Junto a ellos, un segundo grupo de mecanismos de aseguramiento de los derechos y libertades que, con rango legal o constitucional, contemplan los diferentes ordenamientos jurídicos estatales, viene determinado por la constitucionalización de los que tienen naturaleza jurisdiccional: la garantía de una tutela judicial efectiva, la aplicabilidad directa por los jueces de los derechos proclamados sin necesidad de que medie intervención del legislador (*interpositio legislatoris*) y, en fin, la posibilidad de interponer recursos especiales en defensa de los derechos, bien anta la jurisdicción ordinaria o bien ante la jurisdicción constitucional allí donde han sido creados Tribunales de tal naturaleza. Este último sistema de protección ha resultado ser muy efectivo en buena parte de los países europeos donde ha sido introducido y de manera muy especial en dos de ellos: en Alemania, donde el Tribunal Constitucional Federal conoce de los denominados recursos constitucionales, que cualquiera puede interponer frente a autoridades públicas que hayan podido lesionar los derechos enunciados en la ley fundamental a tal efecto; y en España, donde el Tribunal Constitucional tiene competencia para resolver recursos de amparo, igualmente por violación de los derechos y libertades constitucionalmente protegidos. En ambos casos el recurso tiene un carácter subsidiario, pues sólo cabe cuando se hayan agotado las posibilidades de acudir a la jurisdicción ordinaria, hecho que ha convertido en gran medida a los amparos alemán y español en recursos contra el juez y, por tanto, en una especie de *supercasación*. Esa posibilidad de defender los derechos y libertades ante un órgano especial –sea el encargado del control de la constitucionalidad o un tribunal de distinta naturaleza– ha sido recogida también, con una u otra regulación, y diferentes denominaciones, en Austria, Bélgica y Suiza y, a partir de las previsiones constitucionales alemana y española, en una buena parte de las nuevas Constituciones de Europa oriental, que lo prevén con diferentes amplitud: es el caso de Albania, Croacia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Macedonia, Montenegro, Polonia, Rusia y Serbia<sup>34</sup>. Existe, finalmente, una tercera y última clase de instrumentos de defensa y protección de los derechos allí donde se ha procedido a la creación de un órgano especial –de tipo *ombudsman* o defensor del pueblo– destinado específicamente a protegerlos o donde la protección de esa naturaleza se asigna a un órgano que tiene además otras

34. He tomado los datos de J. J. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *La Justicia Constitucional europea ante el siglo XXI*, cit., pp. 79-82, donde se contiene una información detallada.

misiones. Estamos ahora ante una institución que, con diferentes denominaciones, desarrolla su labor de protección de los derechos mediante una vigilancia del correcto funcionamiento de los poderes y/o administraciones públicas con el objetivo de evitar que unos u otras violen los derechos y libertades personales. Originaria de los países nórdicos (Suecia y Dinamarca), la institución (o la función) se crea también en los ordenamientos constitucionales de Alemania (sólo para asuntos militares), Austria (donde la función se atribuye al Ministerio fiscal), España, Finlandia y Portugal. En cuanto a los Estados de Europa oriental, han recogido expresamente la figura en sus Constituciones Albania (Abogado del Pueblo), Eslovenia (Protector de los Derechos), Estonia (Canciller Jurídico), Georgia (Defensor Público), Hungría por duplicado (Defensor de los Derechos Civiles y Defensor de los Derechos de las Minorías), Polonia (Comisionado para los Derechos de los Ciudadanos), Rumania (Abogado del Pueblo) y Serbia (Defensor Cívico). Basta, de todos modos, con constatar la cantidad de países europeos que se han asociado al Instituto Internacional de Ombusman (IOI-European Region)<sup>35</sup>, un total de 42, contando sólo a los que están reconocidos internacionalmente como tales, para darse cuenta de la extensión que, por vía de creación legal, ha adquirido esta institución protectora de los derechos ciudadanos.

No cabe cerrar esta referencia a esos derechos, considerados como elemento fundamental del constitucionalismo democrático europeo del siglo XXI, sin subrayar un doble hecho. El primero es evidente: que el régimen de ejercicio de los derechos individuales (civiles y políticos) en un concreto territorio depende no sólo –aunque dependa en una medida en absoluto despreciable– de las previsiones normativas relativas a su reconocimiento y a su protección y garantía, sino también de la forma en que los poderes se dividen y articulan (y respetan o no, o en qué grado lo hacen, las previsiones constitucionales al respecto) pues esas formas, determinantes de la arquitectura del Estado democrático, influyen decisivamente en la garantía *estructural* de los derechos. En última instancia, la densidad de los derechos personales y el punto hasta el cual aquellos constituyen en este o en aquel Estado el fundamento del orden democrático depende igualmente de una cultura de los derechos que nace y se consolida poco a poco con el ejercicio de los mismos. Y es aquí, sin duda, donde las diferencias de calidad existentes entre los países de Europa occidental y algunos de los de la Europa oriental, que apenas se estrenan en el ejercicio de la pluralidad y la democracia tras medio siglo de absoluta represión de los derechos civiles y políticos, son en ciertos casos muy notables: el distinto grado de limpieza de las elecciones, las diferencias en el ejercicio de las libertades de prensa y expresión, el grado de respeto a los derechos políticos o los contrastes en la eficacia de los sistemas de tutela judicial dan cuenta de ello de un modo concluyente. Sea como fuere, al primero de los tres aspectos mencionados (los sistemas de protección) acaba de hacerse referencia; el segundo (el relativo a la arquitectura democrática) será analizado de inmediato; del tercero, y último (el referido a la cultura de los derechos y la densidad efectiva de su ejercicio real en todos y cada unos de los países europeos) es imposible decir aquí más de lo poquísimo que acaba de apuntarse, salvo quizá para destacar una obviedad muchas veces olvidada: que la historia europea, y la del mundo en general,

---

35. La información puede consultarse en <http://www.ioi-europe.org/>

demuestra de un modo concluyente —es decir, con muy pocas excepciones— que el árbol de la libertad<sup>36</sup> sólo se abona con libertades y derechos. El segundo de los hechos apuntados se refiere a la virtualidad práctica de los derechos prestacionales, sean formulados como tales o como meros principios orientadores de la actividad de los poderes públicos. Y es que mientras que para dar eficacia a los derechos personales suele bastar con la mera abstención del Estado, la realización de las prestaciones exige una acción pública amplia y sostenida que sólo Estados con un alto grado de riqueza material y modernos y eficaces sistemas fiscales de reparto de la renta nacional están en condiciones de prestar. Esta segunda precisión tiene sentido pues, por más que sea evidente que entre los propios países de Europa occidental y los de Europa oriental existen al respecto diferencias importantes (piénsese, en el primer caso, en el Producto Interior Bruto per cápita de Noruega o Suiza, por un lado y el de Grecia y Portugal, por el otro; y, en el segundo, en el de Eslovenia y República Checa, por una parte, y en el de Georgia y Moldavia por la otra)<sup>37</sup>, no lo es menos que la inmensa mayoría de los Estados de Europa occidental y Oriental están a gran distancia y llevan estándolo décadas —en algunos casos, siglos— lo que explica que en Europa occidental hayan podido construirse, e irse perfeccionando con el tiempo, Estados de bienestar que garantizan muchos derechos prestacionales (a la salud, la educación y a la cobertura frente al desamparo social, sobre todo) que en muchos los países del Este de Europa son aún un objetivo de medio o largo plazo.

## 5. LA RACIONALIZACIÓN DEL PARLAMENTARISMO

El naufragio de las experiencias democráticas que intentaron racionalizar el funcionamiento del sistema parlamentario de gobierno antes de la Primera Guerra Mundial (Portugal) o en el período de entreguerras (España, Austria, Checoslovaquia, Polonia, Alemania, Albania o Grecia) fue de tal envergadura que nada lo expresa mejor que la simple exposición de sus fechas de inicio y conclusión: Portugal: 1911-1926 (golpe de Estado); Alemania: 1919-1933 (victoria del Partido Nacionalsocialista); Checoslovaquia: 1920-1938 (ocupación alemana); Austria: 1920-1933 (golpe de Estado); Polonia: 1921-1926 (golpe de Estado); Albania: 1925-1928 (restauración de la monarquía); Grecia: 1927-1935 (restauración de la monarquía) y, finalmente, España: 1931-1936 (golpe de Estado y guerra civil)<sup>38</sup>. Tras tal desastre, las dos primeras olas democratizadoras producidas en Europa después de la segunda mitad del siglo XX (la de la postguerra mundial y la de los años setenta) generalizaron en el continente,

36. Imágenes del movimiento revolucionario francés y norteamericano de finales del siglo XVII, que proceden a secularizar el culto de contenido religioso, los árboles de la libertad constituyen unos de los símbolos más destacado de afirmación de los nuevos tiempos. Se atribuye a Thomas Jefferson la frase de que «el árbol de la libertad debe ser regado de cuando en cuando con la sangre de los patriotas y los tiranos». La idea del texto es, claro, que, cuanto menos sangre, más libertad.

37. Los datos, en dólares norteamericanos, para el año 2008, son los siguientes: Noruega: 95.062, Suiza: 67.385; Grecia: 32.005; Portugal: 22.997; Eslovenia: 27.149; República Checa: 21.027; Georgia: 2.925 y Moldavia: 1.809. En *World Economic Outlook Database*, Fondo Monetario Internacional, 2009.

38. Se trata, como puede verse, de todos los casos referidos, salvo el de Finlandia, donde, pese a los gravísimos conflictos del período de entreguerras, la Constitución de 1919 logró sobrevivir y seguir en vigor tras el final de la Segunda Guerra Mundial.

ahora con un éxito que contrastará con el fracaso primigenio, el parlamentarismo y la racionalización de las formas de gobierno a través de las cuales aquel va a plasmarse en cada uno de los Estado europeos. Lo propio se intentó tras la tercera oleada de democratización (la posterior al hundimiento del comunismo) aunque en este caso el balance provisional de esa tentativa, cuyo éxito o fracaso está todavía por ver en gran medida, ha ofrecido resultados diferentes. Fuere como fuere, el alto número de Estados que conforman los tres grupos aludidos imposibilitará de nuevo aquí referirse a ellos de un modo individualizado. Por esa razón, la búsqueda de una comparación que permita entender la situación de nuestro continente en el ámbito de las formas de gobierno a comienzos del siglo XXI exigirá echar mano otra vez de la clasificación: se distinguirá, en consecuencia, por un lado la situación en Europa Occidental, mucho más consolidada y, por el otro, la de Europa oriental, en donde la juventud de sus regímenes políticos y la propia complejidad derivada de la necesidad de crear, desde la nada, nuevos sistemas de partidos que pudieran poner los susodichos regímenes en funcionamiento, ha determinado una realidad sustancialmente más compleja, por ser allí, en general, mucho más lábil de lo que ya lo es en cualquier caso, la relación que existe entre el diseño constitucional de un sistemas de gobierno y su concreta práctica político-institucional.

El análisis del establecimiento en las Constituciones de Europa occidental, a partir de 1945, de reglas jurídicas precisas dirigidas a mejorar el funcionamiento de las instituciones parlamentarias y a disciplinar las relaciones, no sólo de separación, sino también de coordinación de los poderes legislativo y ejecutivo del Estado con miras a reducir, dentro de lo posible, la inestabilidad gubernamental y todos los problemas de diversa naturaleza que de aquella suelen derivarse —que no otra cosa es a la postre la racionalización del parlamentarismo— debe tener en cuenta, en todo caso, el corte institucional que supondrá en nuestro continente la existencia de dos tipos diferentes de jefaturas del Estado en función de carácter hereditario o no de tal magistratura. De hecho, ese corte determinará la naturaleza y, en cierto sentido, el funcionamiento del parlamentarismo europeo occidental en la medida en que todas las monarquías europeas a las que aquí se viene haciendo referencia (las del Reino Unido, Suecia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Bélgica y España) —es decir, todas las que persisten en Europa en el siglo XXI, si se dejan de lado los micro Estados de nuestro continente—<sup>39</sup> son, como no podía acontecer de otra manera en el contexto de un Estado democrático, monarquías plenamente parlamentarizadas. En realidad, con la sola excepción de la española —la única monarquía del continente que se restaura tras la Segunda Guerra Mundial, lo que determinará que se constitucionalice ya como parlamentaria— todas las demás se fueron parlamentarizando a lo largo del siglo XIX hasta conformarse como regímenes políticos capaces de posibilitar la compatibilidad, política y teórica, entre sucesión hereditaria en la jefatura del Estado y principio democrático. Esa compatibilidad fue posible, a fin de cuentas, mediante una síntesis constitucional que convertirá al monarca en el titular de un órgano estatal desprovisto de poder político efectivo. En efecto, el avance histórico del principio democrático, sobre todo de la

---

39. No estamos refiriendo, obviamente, del Gran Ducado de Luxemburgo, el Principado de Mónaco y el Principado de Liechtenstein.

mano de la extensión del derecho de sufragio que se produce a partir del último tercio del siglo XIX, generará en gran parte Europa, aunque, bien es verdad, que con muy diferentes ritmos en cada uno de los países del continente, un proceso de progresiva traslación de los poderes del monarca a los parlamentos y a los gobiernos responsables surgidos de las mayorías presentes en aquéllos. Algo perfectamente lógico, si se tiene en cuenta que lo que caracterizaba a las monarquías constitucionales que se estaban superando era, justamente, el hecho de que el rey, pese a tener sus facultades claramente delimitadas por la Constitución, participaba en el ejercicio de todos los poderes del Estado: en el del poder legislativo, a través del juego del veto y la sanción, y de la facultad de convocatoria y disolución parlamentaria; y en el del poder ejecutivo, mediante la facultad para designar y cesar a los Ministros y, cuando la figura logró consolidarse, al jefe del Gobierno. La pérdida de todos esos poderes efectivos —que los reyes parlamentarios conservarán en ocasiones, aunque ya de forma meramente nominal, en la letra de la Constitución— tuvo como consecuencia final que los ejecutivos de los regímenes parlamentarios europeos, cuando estos son monárquicos, no respondan a una de las características esenciales del parlamentarismo: la dualidad del poder ejecutivo, que comparten —con unos u otros equilibrios— el jefe del Estado y el Gobierno. Tal situación de compartición del poder no se produce, sin embargo, en las monarquías parlamentarias europeas, donde los reyes que ocupan la jefatura del Estado se han convertido en los meros formalizadores de decisiones políticas que adoptan órganos estatales investidos de auténtico poder y, por tanto, de responsabilidad política efectiva: así acontece, con la sanción de las leyes, que es para el rey una mera, y obligatoria, formalidad certificante; con la propuesta de candidato a jefe de Gobierno (decisión que toma en realidad el cuerpo electoral en combinación con el parlamento); con la disolución anticipada de este último (que es de competencia del Gobierno) o con la convocatoria de elecciones, que los reyes se limitan a decretar solemnemente en los supuestos en los que aquella procede con arreglo a las previsiones de la Constitución o de la ley.

Por contraste, en las repúblicas de Europa occidental (la alemana, austríaca, finlandesa, francesa, griega, irlandesa, islandesa, italiana, portuguesa y suiza) la situación resulta diferente, aunque tal diferencia dependa tanto de las previsiones normativas sobre el procedimiento de elección del presidente y sobre el grado protagonismo (mayor o menor) que le asigna la ley fundamental como de las circunstancias políticas de cada país e, incluso, de cada concreta presidencia: desde la propia personalidad del presidente hasta el grado de estabilidad del Gobierno de turno con el que aquel debe compartir el ejercicio de la función ejecutiva, pasando por la identidad o no entre la adscripción partidista del presidente de la República y la de la eventual mayoría parlamentaria gubernamental con la que ha de convivir. Como de tales circunstancias políticas no es posible, por razones obvias, dejar constancia en estas páginas<sup>40</sup>, sólo haremos en ellas referencia, y aún de un modo muy sintético, a las citadas previsiones normativas: la más relevante es, sin duda, la que se refiere a la forma de elección del

---

40. Un buen estudio comparado, que tiene en cuenta no sólo los aspectos normativos, sino también los político-institucionales, puede verse en J. M<sup>a</sup> COLOMER (director), *La política Europea. Introducción a las instituciones de 15 países*, Ariel, Barcelona, 1995. En él se contienen estudios monográficos sobre Gran Bretaña e Irlanda, Alemania, Francia, Italia, España y Portugal, Países Bajos y países nórdicos.



presidente (parlamentaria o popular) pues esa elección condiciona, como es lógico, la intensidad de la legitimidad presidencial y, consecuentemente, llegado el caso, tanto las posibilidades de que llegue a confrontarse con el jefe de Gobierno y sus ministros en la esfera de la reclamación de sus respectivas competencias como la forma misma en que aquella confrontación puede llegar a plantarse. La elección del presidente de la República es parlamentaria en Alemania, Grecia e Italia y se lleva a cabo por el voto directo del cuerpo electoral en Austria, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia y Portugal. El caso suizo es muy particular, pues el presidente de la Confederación, que preside a su vez el Consejo federal (la suprema autoridad directiva y ejecutiva de la Confederación) es elegido, de modo rotatorio y por el período de un año, por la Asamblea Federal entre los propios miembros del Consejo. Aunque la forma de funcionamiento de esos regímenes políticos es peculiar y cambiante en función de múltiples circunstancias políticas y de la evolución histórica de cada uno de los mismos, en todos ellos –salvo en Francia y en Suiza– se han asentado diversas formas de parlamentarismo: mientras que la excepción suiza tiene que ver decisivamente con las peculiaridades de su sistema federal, la francesa –una derivación, tanto de «la Constitución como del uso que se ha hecho de ella»– nace de la extraordinaria fortaleza de la posición constitucional del presidente de la República, muy superior a la de las restantes jefaturas republicanas europeas, que ha hecho que, de forma general, se haya acuñada una categoría especial (la del semipresidencialismo) para hacer referencia al régimen político francés, calificado también en ocasiones, no sin parte de razón, como una *monarquía republicana*: un régimen en el que el presidente de la república «se beneficia de una doble ventaja respecto de los cánones del derecho constitucional clásico: en ciertos aspectos se beneficia de las bazas y de los privilegios del jefe del ejecutivo en un sistema presidencial; en otros aspectos goza de las prerrogativas de un jefe de Estado parlamentario y es esa acumulación ambigua la que le asegura a la vez poderes propios, una irresponsabilidad política total y una capacidad de decisión y de presión sobre los otros órganos constitucionales»<sup>41</sup>.

Más allá de las dos citadas excepciones, la verdad es que los restantes regímenes republicanos de Europa occidental presentan, como característica común, tres elementos dominantes: que el protagonismo político ejecutivo corresponde en mucha mayor medida al primer ministro y su Gobierno que al Jefe del Estado; que, sea cual sea el papel constitucional del presidente de la República en la designación de ese Gobierno, este resulta, de un modo u otro, una emanación de la mayoría parlamentaria que surge de cada proceso electoral; y, finalmente, que su pervivencia depende, por lo tanto, de su capacidad para mantener el apoyo recibido inicialmente cuando se inviste al jefe del Gobierno o al Gobierno en su conjunto. A fin de cuentas, si la caracterización de un régimen político depende, desde luego, de que la jefatura del Estado sea republicana o sea monárquica y, así mismo, de las relaciones que mantengan el jefe del Estado y el Gobierno –aspectos ambos a los que hasta hemos venido refiriéndonos– aquella caracterización está igualmente en relación, en general en una medida superior, con el tipo de relaciones que se establezcan entre el parlamento y el Gobier-

41. Y. MÉNY, «Francia: la institucionalización del liderazgo», en Josep María COLOMER (director), *La política Europea. Introducción a las instituciones de 15 países*, cit. pp. 146-147. Para más información véanse pp. 146 y ss.

no, hecho este que depende de un modo decisivo de cual sea el sistema de partidos dominante, lo que, a su vez, suele estar vinculado, en mayor o menor grado, con el sistema electoral según la ya clásica formulación de Duverger: que el sistema mayoritario de una vuelta (del tipo británico) tiende al bipartidismo y que, por el contrario, el escrutinio mayoritario a dos vueltas (del tipo francés) o la representación proporcional tienden al multipartidismo<sup>42</sup>. A partir de todos estos datos, que hacen de nuevo que cada país presente, desde luego unos perfiles diferentes, cabe establecer, hablando otra vez en términos globales, una diferencia entre los sistemas parlamentarios a los que venimos refiriéndonos, al margen ahora de la naturaleza republicana o monárquica de su jefatura del Estado. Y esto porque en la medida en que los Gobiernos resultan la emanación de una mayoría de partido, no es en absoluto irrelevante que aquella sea homogénea o sea de coalición: la mayoría sostendrá al gobierno durante el período de duración de la legislatura y la ausencia de la misma lo hará caer con arreglo a los sistemas de censura regulados en el propio texto de la Constitución. La balanza política derivada de la separación de los poderes no es ya tanto una relación de equilibrio entre Gobierno y parlamento, considerado éste último en su conjunto y como un todo, sino una dialéctica democrática entre partidos parlamentarios contrapuestos que aspiran a gobernar un Estado verdaderamente representativo sobre la base de mayorías nacidas del sufragio universal: la dialéctica del parlamentarismo moderno, donde la elección parlamentaria del Gobierno da lugar a una auténtica *fusión* entre aquel y la mayoría que lo sostiene en el órgano representativo mediante la construcción de una mayoría parlamentaria-gubernamental, no es ya, en conclusión, una dialéctica *interorgánica* —como acontecía durante el periodo de vigencia de la monarquía constitucional, caracterizada por la diferente legitimidad del parlamento y el Gobierno— sino una dialéctica *intraorgánica* que se sustancia en la competición democrática que los partidos con representación parlamentaria desarrollan para mejorar sus posiciones de poder. Por esa razón, los sistemas bipartidistas generarán un tipo de parlamentarismo, el conocido con el nombre del concreto parlamento que habrá de conformarse en su modelo —el británico de Westminster—, caracterizado por tres elementos esenciales: la existencia de mayorías uniformes y la consecuente estabilidad de los Gobiernos durante todo el período de duración de la legislatura, los sistemas electorales mayoritarios para traducir votos a escaños y la frecuente alternancia de partidos en el Gobierno. El parlamentarismo tipo Westminster se diferenciará, así, del multipartidista, vigente en la mayor parte de los países de Europa occidental, en el que las mayorías de gobierno tienden a ser desh homogéneas o de coalición, los sistemas electorales proporcionales y la alternancia mucho más limitada. En este sentido, el número de partidos con capacidad para gobernar o ayudar a hacerlo mediante su presencia en una coalición, su tamaño relativo, la naturaleza estatal o regional de los partidos que compiten y la existencia o no de líneas de confrontación (*cleavages*) de naturaleza diferente a las estrictamente políticas (izquierda/derecha) como podrían ser las de tipo religioso (Irlanda), lingüístico (Bélgica) o nacionalitario (España), pueden llegar a determinar a la postre el (mejor o peor) funcionamiento del sistema político tanto como las previsiones constitucionales al respecto.

---

42. M. DUVERGER, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990 (la primera edición francesa es de 1951), p. 266 y, en general, pp. 234 y ss.

Tales son, en última instancia, las variables de las que puede llegar a depender la configuración real de los diversos sistemas parlamentarios europeos, lo que dificulta, como es obvio, el estudio de las nuevas democracias orientales, respecto de las cuales es mucho más complicado hacer generalizaciones del tipo de las hasta ahora realizadas<sup>43</sup>. En todo caso, y respetando el mismo orden de exposición que hemos seguido para hacer referencia a los regímenes políticos de las democracias de Europa Occidental, el primer dato a constatar es que tras la caída del comunismo en ninguno de los Estados (viejos o nuevos) del este de nuestro continente se restauró la monarquía. Hubo, eso sí, algún ex monarca que, tras su victoria democrática en las urnas, llegó a ser primer ministro del país en el que habían reinado previamente<sup>44</sup>, pero a ese caso pintoresco se redujo en los antiguos Estados comunistas el protagonismo de los diversos miembros de exfamilias reales desperdigados por Europa. Ni un sólo país siguió, en consecuencia, la excepcional experiencia española, lo que habrá de tener un efecto en absoluto irrelevante: que en todos se crearon jefaturas del Estado dotadas de poder político efectivo. Dejando de lado a Bielorrusia, que no es considerado por el Consejo de Europa un Estado democrático, la gran mayoría de esos presidentes son elegidos directamente por el pueblo (en Bosnia-Herzegovina –que, según se verá, es un supuesto peculiar–, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Georgia, Lituania, Macedonia, Montenegro, Polonia, Rumania, Rusia, Serbia y Ucrania) y tan sólo en seis Estados lo son por sus respectivos parlamentos: en Albania, Estonia, Hungría, Letonia, Moldavia, y República Checa. Aunque sólo tres de esas repúblicas (Albania, Bulgaria y Hungría)<sup>45</sup> se proclaman en su texto constitucional como sistemas parlamentarios, pues las demás se autodefinen sencillamente como repúblicas democráticas, de la lectura de las Constituciones se deduce, sin embargo, que en ningún caso estamos en presencia de regímenes presidencialistas puros, en la medida en el poder ejecutivo tiene siempre naturaleza dualista (y no monista, como en el presidencialismo) al estar compartido por el jefe del Estado y el Gobierno estricto sensu (formado por un primer ministro o presidente y los ministros) aunque es justamente en esta esfera de las mutuas relaciones interorgánicas entre el jefe del Estado, el parlamento y el Gobierno, donde los nuevos regímenes del este de Europa presentan una variedad que es irreductible a grupos cerrados y compactos y que sólo puede ser descrita según el peso mayor o menor de las reglas y los principios definidores del sistema parlamentario de gobierno en una línea que varía entre los extremos del parlamentarismo (así sucede en los países que acaban de citarse –Albania y Bulgaria–, pero también, en diferente grado, en Estonia, Hungría, Macedonia, Montenegro, Moldavia, República Checa o Serbia) y la fuerte tendencia hacia la presidencialización y la subsiguiente configura-

43. El trabajo más completo en lengua española es el dirigido por C. FLORES JUBERÍAS, *Las nuevas instituciones políticas de la Europa oriental*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, en el que se incluyen estudios monográficos sobre Polonia, Hungría, Eslovaquia, República Checa, Bulgaria, Rumania, Eslovenia, Croacia, Macedonia, Letonia, Lituania, Estonia, Rusia, Moldavia y Bielorrusia.

44. El rey Simeón de Bulgaria, expulsado por el régimen comunista a finales de 1944, regresó en 1996 a su país, tras medio siglo de exilio en España, y en 2001, al frente del llamado Movimiento Nacional Simeón II, ganó las elecciones legislativas y se convirtió en primer ministro. En julio de 2009 dimitió del cargo y decidió abandonar la política.

45. Albania se define constitucionalmente como una república parlamentaria, Bulgaria como una república con forma de gobierno parlamentario y Hungría como una democracia parlamentaria.

ción de regímenes de tipo semipresidencialistas: es el caso, sobre todo, de Georgia, Letonia, Lituania, Polonia, Rusia o Ucrania. En este contexto, y por más que resulte complicado establecer correspondencias entre la forma de elección presidencial y el grado de parlamentarización, lo cierto es que de los seis Estados cuyos presidentes son elegidos por los parlamentos nacionales, en cinco de ellos (Albania, Estonia, Hungría, Moldavia y República Checa) el diseño constitucional del papel del presidente de la República se acerca más al de un jefe de Estado parlamentario que al de uno presidencialista; pero esto no quiere, decir, a contrario sensu, y como acaba de apuntarse, que todos los presidentes de elección popular sean jefes de Estado que dominen el funcionamiento del régimen político. Del mismo modo, aunque es igualmente difícil establecer correlaciones por zonas territoriales, también parece reseñable el hecho de que entre los seis Estados que se han destacado por la evidente fortaleza institucional de sus jefaturas del Estado, cinco de ellos pertenezcan al área territorial rusa: la propia Rusia y cuatro Estados de la ex Unión Soviética (Letonia, Lituania, Georgia y Ucrania). De hecho, dentro de este grupo debería incluirse también a Bielorrusia, si el país pudiera ser considerado un Estado democrático. Y todo ello teniendo a la vista una circunstancia que en ningún caso puede ser obviada: que «los poderes de un presidente directamente elegido por el pueblo son difícilmente identificables con precisión en el momento de adopción de una Constitución»<sup>46</sup>.

La variedad de soluciones que en materia de organización del poder ejecutivo ofrecen los países de Europa oriental depende, desde luego, de la definición constitucional sobre la cantidad y cualidad de los poderes respectivos de los jefes del Estado y los Gobiernos, pero también de la amplitud de la potestad de los primeros cuando ejercen una facultad que todos los textos constitucionales les conceden: la de elegir primer ministro. A este respecto, podría decirse que de la lectura detenida de las diversas Constituciones de Europa oriental cabría deducir que las diferentes opciones al respecto pivotan esencialmente sobre los siguientes elementos: a) que el jefe del Estado nombre directamente al jefe de Gobierno, quien deberá después obtener la confianza parlamentaria, o que deba proponer un candidato que solicite, antes de ser nombrado, aquella confianza; b) en este último supuesto, puede ocurrir que el presidente tenga entera libertad para hacer la propuesta que estime oportuna o que deba proponer teniendo en cuenta la configuración política de la asamblea, tal y como aquella ha quedado tras la celebración de las correspondientes elecciones; c) realizada, de un modo u otro, la propuesta de candidato a primer ministro por parte del jefe del Estado, la regulación varía en función de dos factores: que este último pueda o no insistir dos o más veces (con el mismo u otros candidatos), si el suyo no logra obtener a la primera la confianza parlamentaria que ha solicitado; y que la asamblea que debe investir al presidente pueda o no, a su vez, en algún momento del procedimiento, y ante su negativa a investir al candidato del jefe del Estado, proponer ella misma otro candidato alternativo; d) finalmente, la situación varía, como es obvio, en función del momento en el que el presidente de la República pueda optar por la disolución de la asamblea con la finalidad de anticipar las elecciones como único medio de dar salida

---

46. S. BARTOLE, «Pluralismo y separación de poderes en las nuevas Constituciones de la Europa oriental», en CARLOS FLORES JUBERÍAS, *Las nuevas instituciones políticas de la Europa oriental*, cit. p. 727.

al bloqueo derivado de la imposibilidad de elegir primer ministro. Como es fácil de observar, la combinación de tales posibilidades coloca el procedimiento de investidura del jefe del Gobierno por parte del jefe del Estado entre dos extremos opuestos: por un lado, el plenamente parlamentario, cuando el presidente de la República debe proponer (o nombrar) en función de la configuración partidista de la cámara según ha resultado del proceso electoral, la cámara debe confirmar la propuesta o el nombramiento presidencial o, realizar, en su caso, un nombramiento propio y el presidente sólo puede disolver cuando la cámara es incapaz de investir a un primer ministro<sup>47</sup>; y por el otro, el no parlamentario –que asemeja en realidad la posición del presidente de la República al de un monarca constitucional decimonónico–, cuando el jefe del Estado tiene la potestad constitucional de proponer libremente candidatos a la jefatura del Gobierno, la cámara no dispone de la posibilidad de proponer candidatos alternativos a los presidenciales y puede el presidente de la República además, en el caso de que la cámara rechace su o sus candidatos, decretar la disolución parlamentaria<sup>48</sup>.

Sea como fuere, lo cierto es que los diferentes grados de parlamentarización no dependen sólo, por supuesto, de las previsiones establecidas en los nuevos textos constitucionales, sino también, y en algunos casos sobre todo, de las peculiaridades de cada sistema de partidos y hasta del hecho coyuntural de la personalidad de quien ocupe eventualmente la presidencia del país. Respecto de la primera de esas circunstancias, se ha apuntado, con razón, que «las nuevas democracias de la Europa centro-oriental han nacido como democracias representativas en las que el sistema de partidos desempeña un papel fundamental»; y que, «precisamente por ello, la contraposición entre las Constituciones adoptadas en el marco de un sistema de partidos estable y las Constituciones respecto de las que el sistema de partidos sólo ha surgido cuando se ha tratado de poner en marcha las instituciones en ellas previstas, debe constituir un dato fáctico a tener en cuenta»<sup>49</sup>. Tal circunstancia resulta especialmente relevante a la hora de determinar de un modo real de los *auténticos* poderes de cada

---

47. Las previsiones de la Constitución albanesa podrían servir de ejemplo de este modelo: el presidente de la República, cuando procede, nombra primer ministro a propuesta del partido o coalición de partidos que tienen mayoría en la asamblea; si el primer ministro nombrado no obtiene el apoyo de la asamblea, el presidente designa otro dentro de los diez días siguientes; si este último tampoco obtiene el apoyo de la asamblea, es aquella entonces la que elige primer ministro en el plazo de diez días, caso en el cual el presidente debe proceder a nombrarlo. En el supuesto de que la asamblea no sea capaz de realizar su elección, el presidente procede a disolverla. Al principio de designación parlamentaria responden también tendencialmente, y más allá de las concretas diferencias procedimentales, las Constituciones de Bulgaria (art. 99), Eslovenia (art. 111), Estonia (art. 89), Hungría (art. 33), Macedonia (art. 90), Moldavia (art. 98), Polonia (arts. 154-155), República Checa (art. 68), Rumanía (85) y Serbia (art. 127).

48. Las previsiones de la Constitución croata podrían servir de ejemplo de este modelo: el presidente de la República nombra jefe de Gobierno que, en el plazo máximo de 30 días deberá obtener la confianza parlamentaria. Si no la obtiene, el presidente podrá ampliar el plazo por otros treinta días para que consiga la confianza parlamentaria o nombrar otro candidato, para que proceda de igual modo que el anterior. Si con arreglo a tales previsiones no se forma gobierno, el presidente puede convocar elecciones anticipadas. El principio del protagonismo presidencial en la formación del Gobierno, pese a las muchas variantes procedimentales, está presente también tendencialmente en las Constituciones de Eslovaquia (arts. 110-115), Georgia (art.80), Letonia (art. 55), Lituania (art. 92), Montenegro (art. 103), Rusia (art.111) y Ucrania (art. 114).

49. S. BARTOLE, «Pluralismo y separación de poderes en las nuevas Constituciones de la Europa oriental», cit. p. 725.

jefe del Estado, pues aquellos «siempre conocen un *enlargement* de facto cuando los partidos políticos –y, de manera especial, los mayoritarios– no están en condiciones de expresar una orientación coherente, estable y carente de ambigüedad»<sup>50</sup>. La larga experiencia del parlamentarismo democrático europeo lo demuestra así sobradamente. Como demuestra que la forma en que se gobierna un Estado depende en grandísima medida de que el poder esté en él o no descentralizado desde la perspectiva de su organización territorial, aspecto que se tratará seguidamente y con el que cerraremos este análisis de los principios jurirido-políticos que definen la cultura constitucional democrática europea en los comienzos del siglo XXI.

## 6. PLURALIDAD TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

La culminación del programa constitucional consistente en asegurar la libertad y los restantes derechos personales dividiendo, para ello, los poderes del Estado se completará en la Europa de posguerra con la extensión de los sistemas de su división vertical (territorial) que se unen, así, a los sistemas de separación horizontal entre los tres poderes clásicos, primero del Estado constitucional y, luego, con una conformación diferente, del Estado constitucional democrático: legislativo, ejecutivo y judicial. De nuevo aquí, y como ya se ha analizado en relación con la supremacía de la Constitución y el instrumento jurídico que acabará por ser su verdadera garantía (el control de la constitucionalidad de las leyes) Europa debió mirar hacia el otro lado del Atlántico, donde los norteamericanos habían inventado el dispositivo constitucional que permitiría asegurar la *otra* división de los poderes: el sistema federal. La utilidad de tal sistema desde la perspectiva del aseguramiento de una verdadera libertad era descrita a la perfección por uno de los Padres Fundadores de la nación americana, James Madison (1751-1836), quien ya en los momentos iniciales de la experiencia de la Unión constataba el contraste existente entre «una república unitaria», donde «todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno; y se evitan las usurpaciones dividiendo ese gobierno en departamentos separados y diferentes» y «la republicana americana compuesta» en la que «el poder de que se desprende el pueblo se divide primeramente entre dos gobiernos distintos, y luego la porción que corresponde a cada uno de esos gobiernos se subdivide entre departamentos diferentes y separados. De aquí –concluía Madison– surge una doble seguridad de los derechos del pueblo. Los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al tiempo que cada uno se regulará por sí mismo»<sup>51</sup>. Aunque es difícil encontrar una fórmula más precisa del fenómeno que, tratando de definir el federalismo, caracterizará Elazar dos siglos después certeramente como «autogobierno más gobierno compartido»<sup>52</sup>, la verdad es que en la experiencia estadounidense el sistema federal había nacido como una técnica destinada a unir en una entidad estatal única un conjunto de territorios, previamente independientes y luego confederados, y no

50. S. BARTOLE, «Pluralismo y separación de poderes en las nuevas Constituciones de la Europa oriental», cit. p. 732.

51. A. HAMILTON, J. MADISON y J. JAY, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, pp. 221-222.

52. D. ELAZAR, *Exploración del federalismo*, Hacer, Barcelona, 1987.



para todo lo contrario, es decir, para descentralizar. Mientras, y por contraste, en una parte el continente europeo se ensayará una especie de *federalismo del revés*, cuyo objetivo no será el de centralizar y unificar sino el contrario justamente: el de construir, desde la unidad, una estructura descentralizada del poder territorial<sup>53</sup>. No sucedió así, desde luego, en los dos primeros países que, tras el final de la guerra, adoptaron en Europa occidental la denominación de Estados Federales (Austria y Alemania) ni en el único (Suiza) que lo era desde mediados del siglo XIX<sup>54</sup>. Austria restauró en diciembre de 1945 una Constitución, la de 1920 –suspendida, como sabemos, por el canciller Dollfuss, ya antes de la ocupación alemana, en 1934– que definía al país como un Estado federal y que regulaba los elementos esenciales conformadores de un Estado de tal naturaleza. La situación de Alemania será muy diferente: tras el hundimiento del III Reich, y «como tantas veces en la historia del país, volvían a ser los estados alemanes los que ponían los cimientos de un Estado común para todos»<sup>55</sup>. De este modo, y tras la iniciativa impulsada por los gobernadores de las tres zonas de ocupación (Documentos de Fráncfort) los delegados de los jefes de Gobierno de los *Länder* de la zona occidental prepararon el borrador de un texto constitucional que fue luego presentado a un Consejo Parlamentario compuesto por representantes de los parlamentos de cada *Land*, órgano encargado finalmente de adoptar una Ley Fundamental que en no pequeña medida seguía, en lo que se refiere a la estructura territorial del Estado, el camino abierto en el siglo XIX por la Constitución imperial de 1871 y, en el siglo XX, por la Constitución de Weimar. La nueva Constitución alemana, que definía el país como un Estado federal democrático y social, respondía plenamente a esos principios. En la esfera concreta de la organización federal, que fue objeto en 2006 de una profunda reforma<sup>56</sup>, la Constitución prevé la existencia de 16 estados

53. Ya en su clásico, y monumental, *Derecho Constitucional comparado*, había apuntado Manuel GARCÍA PELAYO que «el Estado federal puede surgir, bien como una vinculación jurídico-política de Estados hasta entonces independientes, como es el caso de Estados Unidos o Suiza, bien como resultado de una nueva estructura constitucional de un Estado hasta entonces unitario, como, por ejemplo, la Unión Soviética o Méjico», edición de Alianza Universidad Textos, Madrid, 1984 (1ª edición de 1950), p. 215.

54. Un estudio comparado, muy exhaustivo, de los principales regímenes federales del mundo puede verse en mi libro *Los rostros del federalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2014.

55. H. SCHULZE, *Breve historia de Alemania*, Alianza Editorial, Madrid, 2009, p. 239.

56. En octubre de 2003 se creó en Alemania una denominada «Comisión de la Dieta Federal (*Bundestag*) y del Consejo Federal (*Bundesrat*) para la modernización del orden federal», cuyo objetivo era elaborar un proyecto de reformas del federalismo germano, reiteradamente pospuesto. La comisión mixta no fue capaz, sin embargo, al primer intento, de coronar con éxito su labor reformadora como consecuencia de los enfrentados intereses de partido de los cristiano-demócratas y los socialdemócratas germanos, a la sazón respectivamente mayoritarios en la Dieta y en el Consejo Federal. Pero, tras ese primer fracaso, la línea de reformas que indicó la Comisión habrá de ser la finalmente adoptada en Alemania para modificar, a mediados de 2006, su sistema federal cuando la *gran coalición* dirigida por Angela Merkel colocó al país en condiciones de superar aquellos enfrentamientos partidistas. Como apuntaba Antonio ARROYO, antes de la aprobación la reforma, en un libro destinado a desmenuzar las propuestas de la Comisión Mixta creada en 2003, de lo que se trataba en realidad era de invertir la doble tendencia que había ido marcando progresivamente, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el federalismo en la gran potencia del norte: de un lado, la creciente regresión competencial de los estados federados; de otro, la creciente progresión del poder de veto del órgano, el *Bundesrat*, en el que esos mismos estados federados están representados a través de sus Gobiernos respectivos. Véase A. ARROYO, *El federalismo alemán en la encrucijada. Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Fundación Manuel GIMÉNEZ ABAD, Madrid, 2006. Y, sobre la crítica situación que justificaba la reforma, T. DARNSTÄDT, *La trampa del consenso*, Editorial Trotta, Madrid, 2005.

que consuman «en libre determinación, la unidad y la libertad de Alemania»; dispone un reparto de competencias entre la federación y los estados a partir del principio general de que los segundos tendrán derecho a legislar en todo aquello en que la Ley Fundamental no confiera competencias legislativas a la federación (competencias éstas previstas en la propia Constitución); crea un Dieta Federal (*Bundestag*) elegida a través de sufragio universal por el pueblo alemán y un Consejo Federal (*Bunderat*), por medio del cual los estados cooperan en la legislación y administración federales, compuesto por los miembros de los Gobiernos regionales, nombrados y depuestos por el Gobierno respectivo, Consejo que decidirá por mayoría, y en el que los estados dispondrán de un número de votos fijado en proporción a su población; determina que el presidente federal será elegido por una asamblea que compondrán, de una parte, los miembros de la Dieta y, de otra, un número igual de componentes elegidos por las asambleas representativas del pueblo de los distintos estados; dispone que el jefe de Gobierno (Canciller Federal) será elegido por la Dieta; y crea, en fin, un Tribunal Constitucional Federal –cuyos miembros serán elegidos, por mitad, entre la Dieta y el Consejo federal– al que se atribuye, entre otras competencias, la de resolver los diversos tipos de conflictos de atribuciones entre la federación y los estados federados. Suiza, en fin, que nace como confederación con el Pacto Federal de 1815 y se consolida con la Constitución de 1848, no responde tampoco al esquema del federalismo descentralizador: el texto vigente proclama, en su artículo 1º, que el pueblo suizo y los 26 cantones que componen la república, forman la Confederación Suiza; dispone que los cantones son soberanos dentro de los límites de la Constitución federal y que, como tales, ejercerán todos los derechos no delegados al poder federal; fija, con muchísimo detalle, el sistema de reparto competencial entre la confederación y los cantones y los principios reguladores de la colaboración entre la primera y los segundos; regula las características que han de reunir las Constituciones cantonales; y, establece, por último, un orden institucional coherente con la naturaleza federal del Estado: un parlamento bicameral (Asamblea Federal), formado por la cámara estatal (Consejo de Estado o *Ständerat*) compuesta por 46 representantes elegidos de manera prácticamente igualitaria por los cantones y la Cámara federal (Consejo Nacional o *Nationalrat*) elegido por sufragio universal por el pueblo suizo en proporción a la distribución de la población en los cantones; y atribuye la máxima autoridad ejecutiva y gubernativa de la Confederación a un órgano de tipo directorial, denominado Consejo Federal (*Bundesrat*), formado por siete miembros elegidos por las dos cámaras del parlamento (Asamblea Federal) después de cada renovación del Consejo Nacional. Según previamente se apuntaba, la propia Asamblea Nacional es la encargada de elegir, por un período de un año, al presidente e la Confederación, que lo será también del Consejo Federal.

Al contrario que en la primigenia experiencia suiza y que en las de Austria y Alemania, la descentralización no será el punto de partida sino el de llegada en los casos, muy diferentes entre sí, de Bélgica, Italia y España o de las *devolutions* inglesas en Irlanda, Escocia y Gales. El caso de Bélgica, que nace como Estado independiente bajo la Constitución unitaria de 1831, estará marcado desde los comienzos, incluida su separación de los Países Bajos, por el problema de las minorías nacionales identificadas por la lengua (flamencos y valones; o lo que es igual, belgas de habla holandesa y

de habla francesa). Aunque la Constitución de 1831 establecía que el empleo de las lenguas utilizadas en Bélgica era facultativo, lo cierto será que el conflicto lingüístico en el nuevo Estado independiente, muy pronto dominado por la minoría valona, no hizo más que incrementarse. Aunque en 1889 se aprueba una ley de igualdad por la que se declara el carácter oficial de las dos lenguas, la presión flamenca para establecer un territorio neerlandófono originará, finalmente, que en 1963 el país sea dividido en zonas lingüísticas. En combinación con todo lo anterior, el surgimiento de partidos de carácter nacionalista que luchan por la autonomía abrirá ya directamente el debate sobre el federalismo, lo que dará lugar a sucesivas reformas de la Constitución (1970, 1980, 1988 y 1993) que acabaron configurando a Bélgica como «un Estado federal compuesto por comunidades y regiones». Esa declaración, que abre la ley fundamental, se completa con el establecimiento de tres comunidades (francesa, flamenca y alemana) tres regiones (valona, flamenca y Bruselas) y cuatro regiones lingüísticas (las de lengua holandesa, francesa, alemana y bilingüe [Bruselas-Capital]), además de con los dispositivos característicos de un sistema federal: un régimen de doble reparto de competencias entre la federación y las regiones, pues distingue las de aquellas y las de las Comunidades; un parlamento federal bicameral compuesto por una Cámara de Representantes popular, que elegirán los belgas en proporción a la distribución de la población en las diferentes circunscripciones, y un Senado territorial, elegido por los colegios electorales holandés y francés y por los Consejos de la Comunidad flamenca, francesa y germanófono; un sistema institucional regional muy complejo, que conforman, de un lado, los llamados Consejos de la Comunidad y los Consejos de Región (formados todos por representantes elegidos por un período de cinco años) y, de otro, los denominados Gobiernos de Comunidad y Gobiernos de región, elegidos cada uno por su respectivo Consejo; y, por último, un Tribunal de Arbitraje que resolverá, entre otros asuntos, los conflictos de competencia de naturaleza territorial. Las experiencias de regionalización de Italia y España marcan, por su lado, el fracaso y el éxito de la puesta en práctica de las previsiones en materia de descentralización contenidas ya originariamente en las Constituciones de 1947 y 1978. Con la excepción de las cinco regiones de régimen especial (Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venecia Giulia y Valle de Aosta) la regionalización italiana no conseguirá consolidarse como parte sustancial de la constitución material del país<sup>57</sup>, ni siquiera tras las importantes reformas del título V de la II parte de la Constitución llevadas a cabo por las leyes nº 1 de 1999 (referida a la elección directa de los presidentes de las juntas regionales y a la autonomía estatutaria de las regiones) y nº 3 de 2001 (que introduce diversas modificaciones en el referido título), como habría de demostrarlo el rechazo en el referéndum de 25/26 de junio de 2006 del proyecto de reforma constitucional de 2005, que supuso la más ambiciosa tentativa de reforma del sistema territorial destinada a la creación de un auténtico sistema federal. Más allá de cuestiones terminológicas, ese ha sido, de hecho, en contraposición, el resultado, que se ha alcanzado en España: un Estado profundamente descentralizado en 17 Comunidades Autónomas, constituidas cada una de ellas por un Estatuto de Autonomía que, en tanto que norma institucional básica de las regiones, está protegido por al rigidez

---

57. Cfr., al respecto, S. GAMBINO, «Autonomie territoriale e riforme», en *Regionalismi e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Milán, Giuffrè, 2008, pp. 3-99.

constitucional y por un sistema de reforma que exige la concurrencia de la voluntad estatal expresada por las Cortes Generales y de la autonómica manifestada por la asamblea regional. Tales Estatutos otorgan a las regiones (Comunidades Autónomas) amplísimas competencias en la mayor parte de los ámbitos materiales de acción de un poder público y una organización institucional propia: un parlamento elegido por sufragio universal, un presidente elegido por él y un Gobierno de designación presidencial. Cerrando el sistema, la Constitución atribuye al Tribunal Constitucional competencias para vigilar el respeto de la Constitución y los Estatutos y para resolver los conflictos de atribuciones entre el Estado y las regiones o de estas entre sí<sup>58</sup>. En el Reino Unido se producirá, en fin, un caso muy peculiar de descentralización en los territorios de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, en donde por leyes de 1998 (*Scotland Act, Government of Wales Act y Northern Ireland Act*<sup>59</sup>) se establecieron sendos regímenes de autonomía que, aunque de diferente amplitud, contemplan en todos los casos la constitución de una asamblea de elección democrática, de un Ministro Principal surgido de aquella y nombrado por la Reina de Inglaterra y de un ejecutivo autonómico. Del recorrido hasta ahora realizado cabría obtener los elementos esenciales que caracterizan a los sistemas netamente federales o a aquellos que están en la senda de la federalización, aunque no todos se presenten como tales en cada uno de los casos: un sistema (con única o doble lista) de reparto de competencias entre el estado federal y las unidades federadas; la existencia, en estas últimas, de un entramado institucional propio; la presencia de una cámara de naturaleza territorial entre las instituciones centrales del Estado<sup>60</sup>; y, por último, la existencia de un Tribunal federal que resuelve los conflictos de atribuciones entre el Estado central y los entes descentralizados o los de estos entre sí.

Frente a una Europa occidental donde el principio de la descentralización (sea o no de tipo federal) no ha hecho otra cosa que ganar terreno desde el final de la Segunda Guerra Mundial, las (nuevas y viejas) naciones democráticas de Europa oriental se configurarán en su inmensa mayoría como Estados unitarios que declaran, además, en el frontispicio mismo de sus Constituciones la indivisibilidad del territorio y la prohibición expresa de la secesión de cualquiera de sus partes. A ello ha contribuido con toda seguridad el hecho obvio de que una buena parte de esos Estados son ellos

---

58. Me he ocupado de la historia del proceso descentralizador y de las disfunciones provocadas en él por el factor nacionalista en mi libro *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Alianza Editorial, Madrid, 2005. Para un análisis de la naturaleza, los caracteres y el funcionamiento del sistema autonómico español debe verse E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2ª edición, Madrid, 2003.

59. Todas ellas pueden consultarse en la página web de la OPSI (*Office of Public Sector Information*) en <http://www.opsi.gov.uk/>

Véase, además, un buen análisis de la naturaleza y competencias de las tres regiones, en M<sup>o</sup> B. LÓPEZ PORTAS, *Galicia y Escocia. Dos modelos federales*, Universidad de Santiago de Compostela, Publicacións, 2009, pp. 59-91.

60. El bicameralismo, que fue en nuestro continente una expresión básica del constitucionalismo oligárquico decimonónico, está ahora vinculado en varios países europeos, de un modo u otro, a la representación territorial: así acontece en Alemania, Suiza, Austria, Bélgica, España e Italia, aunque no en el del Reino Unido, Francia, Irlanda y Holanda. De los Estados que venimos analizando, los restantes son monocamerales: Dinamarca, Finlandia, Grecia, Islandia, Noruega, Portugal y Suecia. Para un análisis exhaustivo del bicameralismo federal véase Roberto L. BLANCO VALDÉS, *Los rostros del federalismo*, cit., pp. 132-159. También E. ALBERTÍ ROVIRA, «La representación territorial», en *Fundamentos*, 3 (2004), pp. 279-330.

mismos el resultado de la previa secesión o de la disolución de uno preexistente: en el primer caso están Bielorrusia, Estonia, Letonia, Lituania, Georgia, Moldavia y Ucrania (territorios todos separados de la antigua URSS) y Eslovaquia y la República Checa (que formaban Checoslovaquia); y en el segundo Bosnia-Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Macedonia, Montenegro y Serbia, Estados que componían la antigua Yugoslavia. Es en este preciso contexto –que ha dado lugar a la aparición de algunos micro Estados– en el que debe situarse el dato de que quince de los veintiún Estado de Europa oriental a los que aquí viene haciéndose referencia no reconozcan, con carácter general, más autonomía territorial que la local. Decimos con carácter general en la medida en que en alguno de ello se han contemplado, pese a todo, situaciones especiales para ciertos territorios: así ha acontecido en Georgia, que al margen del conflicto que mantiene con la ex República Socialista Soviética de Osetia del Sur, reconoce constitucionalmente la existencia, junto a sus diez regiones, de las Repúblicas Autónomas de Abjasia y Ayaria; en Moldavia, en donde al margen de su división territorial en 32 distritos y tres municipios, se reconoce la entidad territorial autónoma de Gagauzia y la autonomía para los asentamientos humanos del Transdniéster (Transnistria); y finalmente, en Ucrania, cuya Constitución dedica un capítulo específico a regular el estatuto jurídico-político de la República Autónoma de Crimea, que contempla la creación de un parlamento y un gobierno autónomos y regula las materias que son de su competencia. Tres Estados más adoptan la fórmula autonómica, en su Constitución, con carácter general: la República Checa, Serbia y Hungría. En el primero, la Constitución proclama el principio de que se garantiza el autogobierno de las entidades autónomas, principio que se desarrollará luego en uno de los capítulos del texto supremo: en él, tras disponerse que las regiones son las entidades territoriales autónomas superiores, se establece que tales entidades sólo podrán constituirse por un acto constitucional y que su administración independiente corresponderá a una asamblea de representantes elegida por sufragio universal y por consejos regionales elegidos de entre sus miembros<sup>61</sup>. Sobre la base de tales previsiones, la República Checa ha quedado dividida en un total de 14 regiones, cuatro de las cuales tienen un peso demográfico muy superior a las demás: Praga, Moravia Meridional, Moravia-Silesia y Bohemia central. La Constitución Serbia proclama, por su parte, que los ciudadanos tienen derecho a la autonomía provincial, prevé la existencia de asambleas representativas de las provincias, formadas por diputados elegidos por sufragio directo, y dispone la existencia de dos provincias autónomas especiales (Voivodina y Kosovo y Metohija) cuya peculiaridad es que deben ser reguladas por ley especial que se adoptará de conformidad con el procedimiento previsto para la modificación de la Constitución. Tales previsiones constitucionales se vieron, no obstante, alteradas por la realidad cuando el 17 de febrero de 2008 la provincia de Kosovo proclamó su independencia, acto que no concitó, en todo caso, el apoyo unánime de la comunidad internacional. En cuanto a Hungría, el sistema

---

61. La legislación dando desarrollo a las previsiones constitucionales en materia de descentralización no se aprobó en el parlamento checo hasta el año 2000. Ese mismo año se celebraron las primeras elecciones regionales y al siguiente se instalaron los nuevos Gobiernos regionales. Véase, al respecto, M. ILLNER, «Procesos de descentralización y reformas en el Gobierno de los países de Europa central y oriental», en *Información Comercial Española*, nº 809 (2003), pp. 127 y, en general, pp. 117 a 134, con referencia a los casos de Polonia, Hungría y República Checa.

constitucional de descentralización se basa en los condados, un total de 19, además de Budapest, la capital del Estado y de 22 grandes ciudades que poseen, a su vez, las competencias materiales de los condados. En ellos existen asambleas de condado, que eligen los ciudadanos y que dirige su respectivo presidente, con competencias administrativas en materias como la educación, la cultura, los servicios sociales o el medio ambiente. Un caso especial de descentralización es, en fin, el de Polonia, cuya Constitución (1997) no había establecido provisiones al respecto. En 1998 se voto en el parlamento, sin embargo, una nueva estructura del gobierno territorial, que pasó a funcionar a partir de 1999: las regiones fueron reducidas de 46 a 16 y se las dotó de un amplio autogobierno con competencias en materias, entre otras, de legislación local, educación, sanidad, cultura, medio ambiente, transporte o seguridad pública<sup>62</sup>.

La fórmula federal ha quedado reducida, en consecuencia, en los territorios de la antigua Europa comunista, a dos Estados, aunque la importancia de uno de ellos (Rusia) por todos los conceptos (extensión territorial, peso demografía, desarrollo económico o relevancia política) es, lógicamente, muy superior a la de cualquiera de los otros países del oriente europeo. Ya el artículo 1º de su Constitución define a Rusia (o Federación Rusa) como un Estado federal, Estado que se compone de un vasto conjunto de sujetos federados: 21 Repúblicas, nueve territorios, 46 provincias, cuatro distritos autónomos y una provincia autónoma, además de dos ciudades federales (Moscú y San Petersburgo). Así las cosas, y tras fijar en un amplio listado las competencias exclusivas de la Federación Rusa y las que la Federación comparte con sus entes territoriales, el texto constitucional dispone que estos últimos gozarán de plenos poderes salvo en las cuestiones que son propias de la Federación o compartidas con ella. La estructura bicameral del país —que contrasta muy claramente con el monocameralismo de la inmensa mayoría de las nuevas democracias de Europa oriental<sup>63</sup>— es también clara expresión de la ordenación territorial del Estado: la Asamblea Federal, que es el parlamento de la Federación Rusa, se compone de dos cámaras (el Consejo de la Federación y la Duma del Estado) que tienen una naturaleza diferente, pues mientras que la Duma, que forman 450 diputados, la elige en su conjunto el pueblo ruso, el Consejo, con una estructura típicamente federal, se compone de dos representantes de los distintos sujetos de la Federación, de los cuales uno procede del poder legislativo y otro del poder ejecutivo. La Constitución no regula la organización institucional de las distintas unidades federadas, limitándose a disponer, con carácter general, que

---

62. M. ILLNER, «Procesos de descentralización y reformas en el Gobierno de los países de Europa central y oriental», cit., p.128.

63. Aparte de los dos supuestos de bicameralismo federal analizados en el texto (Rusia y la República de Bosnia-Herzegovina) también presentan un sistema parlamentario bicameral de tipo funcional, en el que las dos Cámaras representan lo mismo y sólo se distinguen por su posición relativa en el ejercicio de las funciones legislativa y de control (bicameralismo perfecto o imperfecto) o por su forma de elección (formula mayoritaria o proporcional; edad para poder ejercer el sufragio pasivo) la República Checa, Rumania y Polonia. Un caso especial es el de Eslovenia., en donde junto a una Asamblea Nacional, elegida por sufragio universal, existe un Consejo Nacional, de naturaleza corporativa, formado por representantes de los empresarios, trabajadores, agricultores, artesanos, profesionales; y por representantes de las actividades no económicas y de los intereses locales. En Croacia, en fin, la Cámara de los Condados prevista en la ley fundamental fue eliminada en la reforma constitucional de 2001. Todos los demás Estados tienen un parlamento unicameral, incluida Serbia, pese a su sistema autonómico.



el sistema orgánico de poder estatal de las Repúblicas, territorios, regiones, ciudades de importancia federal, provincia autónoma y comarcas autónomas lo establecen los propios sujetos de la federación, de forma independiente, aunque respetando siempre las bases del sistema constitucional de la federación y los principios generales sobre organización de los órganos de poder estatal representativos y ejecutivos, según las dispone la ley federal. De todos modos, y de forma plenamente coherente con la naturaleza del sistema de organización territorial, el texto constitucional sí dispone, al regular las competencias del Tribunal Constitucional de la Federación Rusa, que aquel tiene, entre otras, la de resolver los distintos litigios que pueden producirse como consecuencia de la existencia de la estructura federal: bien entre los organismos de poder estatal de la Federación Rusa y los organismos de poder estatal de los sujetos de la Federación Rusa, o bien entre los organismos superiores estatales de los sujetos de la Federación. Junto a Rusia, ha optado también en su Constitución<sup>64</sup> por la fórmula federal la República de Bosnia-Herzegovina, que se compone de dos entidades –la Federación de Bosnia-Herzegovina y la República Srpska– estableciendo la ley fundamental, en consecuencia, cuales son las materias atribuidas a la una y cuales los derechos y competencias de la otra. Esta división territorial condiciona, por lo demás, toda la complejísima organización institucional del Estado –tanto la naturaleza bicameral del parlamento central como la existencia de una presidencia colegiada– órganos ambos cuya configuración es fruto del componente multinacional del país, esencial para entender los intrincados equilibrios de su sistema de poderes. Por lo que se refiere al primero de los dos, la Asamblea Parlamentaria se compone de una Cámara de los Pueblos y una Cámara de Representantes: de los 42 miembros de esta última, 2/3 serán elegidos en el territorio de la Federación y el tercio restante en el de la República Srpska, todos ellos por sufragio directo; en cuanto a la Cámara de los Pueblos, estará compuesta por 15 miembros, 10 de la Federación (cinco croatas y cinco bosnios) y los cinco restantes (serbios) de la República Srpska, elegidos, respectivamente, por el parlamento de la Federación y por la Asamblea Nacional de la República Srpska. En cuanto al poder ejecutivo, está formado por una presidencia colegiada, compuesta por tres miembros (un bosnio, un croata y un serbio) elegidos por sufragio directo, los dos primeros dentro del territorio de la Federación y el tercero dentro del de la República Srpska, que rotan en la dirección de la presidencia cada ocho meses; y un Consejo de Ministros compuesto igualmente por dos tercios de ministros bosnios y croatas y un tercio de ministros serbios. El sistema resulta, como puede verse, extraordinariamente complicado en su diseño y de muy difícil funcionamiento, máxime si se tiene en cuenta que la aprobación de las leyes requiere la aprobación por mayoría en ambas cámaras, que se prevé un sistema de vetos que permite a las tres comunidades (serbios, bosnios y croatas) paralizar la adopción de determinadas medidas legislativas y, por último, que una de las dos entidades es a su vez una Federación de estructura institucional igualmente compleja. El Tribunal Constitucional de la República –también de composición muy peculiar, pues lo forman

64. Debe tenerse en cuenta que hablamos de la Constitución de la República de Bosnia-Herzegovina, pues cada una de las dos entidades territoriales que la conforman tienen, a su vez, su propia Constitución: la de la Federación de Bosnia y Herzegovina, de 31 de mayo de 1994; y la de la República Srpska, de 27 de marzo de 1992. Ambas pueden consultarse en *Constitution Finder*, cit.

nueve miembros, cuatro elegidos por la Cámara de Representantes de la Federación, dos por la Asamblea de la República Srpska y tres más por el Presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, previa consulta con la presidencia de la República— se encargará, entre otras tareas, de resolver cualquiera de las disputas territoriales que puedan surgir con motivo de la aplicación de la Constitución.

Cerraremos este análisis de la entidad que ha adquirido en nuestro continente la descentralización territorial con una brevísima mención a la autonomía local, a través de la cual se complementa en la mayor parte de los países de Europa (oriental y occidental) el principio del autogobierno territorial. De la importancia que la autonomía local ha venido teniendo desde hace décadas puede dejar constancia el hecho de que el Consejo de Ministros del Consejo de Europa adoptase en 1985 la Carta Europea de la Autonomía Local que, suscrita por un gran número de Estados<sup>65</sup>, proclama que las entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático y que la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una gran contribución a la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder. A partir de tales declaraciones los Estados signatarios —tras definir a la autonomía local como el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes—, adquieren, entre otros muchos compromisos, el de reconocer la autonomía legal en su legislación interna, a poder ser con rango constitucional. Ese principio, reconocido con una u otra formulación en la mayoría de las Constituciones de Europa occidental<sup>66</sup>, ha sido también objeto de regulación detallada en la totalidad de los textos supremos de Europa oriental, salvo en el de Bosnia-Herzegovina, que constituye, como hemos visto, un caso ciertamente peculiar. Esa identidad de principios políticos —una más de las muchas que han venido señalándose—, resulta expresiva de un creciente grado de coincidencia en la cultura constitucional del continente, que llegó a hacer pensar a algunas de sus instituciones comunes que existían ya las condiciones para proponerse el sueño europeo —una Constitución Europea— como una tarea realizable. Aunque finalmente frustrado, el intento no sólo dejó clara constancia de las limitaciones del proyecto, sino también de un panorama de unidad que habría sido impensable echando la vista atrás poco más de medio siglo.

---

65. La Carta entró en vigor de forma general en septiembre de 1988. De todos los países de los que venimos tratando en este trabajo los únicos que, a la altura de enero de 2006, no la habían suscrito eran Bielorrusia, Macedonia y Montenegro. He tomado el dato de Iñaki Lasagabaster Herrarte, *La carta Europea de la Autonomía Local*, Madrid, Iustel, 2007, anexo 2, pp. 150-151.

66. Ciñéndonos a los países de los que estamos tratando, lo está en las de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Italia, Portugal, Suecia y Suiza.