

NOTA SOBRE EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE ESLOVENIA

MARÍA VALVIDARES SUÁREZ

SUMARIO: 1. APROXIMACIÓN HISTÓRICA: DEL IMPERIO AUSTRO-HÚNGARO AL FIN DEL COMUNISMO.—2. LA INDEPENDENCIA DE ESLOVENIA.—3. LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE ESLOVENIA: a) *Las previsiones generales.* b) *Los derechos humanos y las libertades fundamentales. Las relaciones sociales y económicas.* c) *Órganos del Estado. Relaciones interorgánicas:* c.1. *La Asamblea Nacional.* c.2. *El Consejo Nacional.* c.3. *El Presidente de la República.* c.4. *El Gobierno. Relación con la Asamblea Nacional. Forma de Gobierno.* d) *El sistema de fuentes. El Tribunal Constitucional. La reforma de la Constitución.*

1. APROXIMACIÓN HISTÓRICA: DEL IMPERIO AUSTRO-HÚNGARO AL FIN DEL COMUNISMO

Eslovenia es, desde 1991, una de las cinco Repúblicas independientes nacidas de la *ex* Yugoslavia, año en el que también se aprobó su actual Constitución.

Históricamente, Eslovenia forma parte de la zona conocida como Balcanes, categoría histórico-geográfica que nace en las dos últimas décadas del siglo XIX. Una parte se encontraba bajo dominación del Imperio Austro-húngaro: Eslovenia, Croacia (que gozaba de cierta autonomía) y, tras el Congreso de Berlín de 1878, también Bosnia-Herzegovina, que se convierte de hecho en un protectorado. Las otras regiones se hallaban bajo dominación del Imperio Otomano, aunque en el citado Congreso de Berlín se reconoce la independencia de Serbia y Montenegro, siendo por tanto sólo Macedonia la región que continúa formando parte del mismo.

En la parte húngara del Imperio el gobierno buscó la creación de un Estado nacional que se basara en una identidad cultural común. Este es uno de los fac-

tores que contribuyeron al posterior nacimiento de una identidad entre los «yugo-eslavos», los eslavos del Sur. Así, el 1 de diciembre de 1918 se crea el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, que responde a motivaciones tanto ideológicas y políticas, como meramente prácticas o estratégicas. El 28 de junio de 1921, día de San Vito, se aprobó la Constitución del nuevo Estado, en la que se instituía un sistema centralista inspirado en la Constitución belga de 1830. Sin embargo, las relaciones entre los principales partidos de cada grupo se deterioraron pronto, culminando en junio de 1928 en un atentado en sede parlamentaria que llevó al rey a suspender dicha institución e instaurar una dictadura monárquica, con una marcada orientación centralista y «yugoslavizante», adoptando el Reino el nombre de Yugoslavia. En 1931 se promulgó una nueva Constitución que, bajo los ropajes de una monarquía constitucional, instauró un sistema controlado, *de facto*, por el rey, quien será asesinado en 1934. La extrema debilidad económica, militar y estratégica acercará Yugoslavia —así como Grecia y Bulgaria— a Alemania, firmando el 25 de marzo de 1941 el Pacto Tripartito de Asistencia recíproca de las Potencias del Eje (Alemania, Italia, Bulgaria). Sin embargo, pocos días después militares serbios dieron un golpe de estado que subió al trono a Pedro III y revocó la adhesión al Pacto. Hitler invadió Yugoslavia y el resultado para Eslovenia fue su división entre italianos y alemanes. Puede decirse que la población yugoslava fue la que más traumáticamente vivió la guerra, ya que no sólo sufrió la invasión sino que se desmembró por completo a causa de una concatenación de guerras civiles en las que estallaron todos los conflictos étnicos y sociales madurados en el período de entreguerras. La única fuerza de resistencia que mantuvo una perspectiva global fue la comunista, lo que le brindó el apoyo de las fuerzas británicas y, al final, el del ejército soviético.

En 1945 Tito proclamó la República Popular Socialista y Federativa de Yugoslavia, instaurándose rápidamente un sistema de poder basado en un partido único; pero este «estalinismo acelerado» acabó enfrentando a Tito y a Stalin, de modo que Yugoslavia desarrolló una vía propia de socialismo sin depender de la URSS, lo que le procuró generosas ayudas occidentales. En 1963, se aprobó una reforma constitucional que descentralizaba el Estado e iniciaba diversos procesos de liberalización económica. En 1974, la última reforma constitucional del período titoísta reforzó significativamente el poder de las diversas Repúblicas. La muerte de Tito, en pleno proceso de descomposición del comunismo soviético, evidenció la fragilidad del sistema federal yugoslavo. A la crisis económica se debe añadir una no menos importante crisis institucional: si bien la Constitución preveía una dirección colegiada y la rotación en el cargo de Presidente Federal entre las distintas repúblicas, pronto surgieron problemas, sobre todo entre el Partido Comunista Esloveno y el gobierno federal,

lo que en último término marcó el fin del comunismo yugoslavo. El irregular acceso de Milosevic, dirigente populista y autoritario que optó por el nacionalismo «gran-serbio», a la Secretaría General del Partido Comunista en 1987, es uno de los factores clave para explicar la ruptura. El punto final lo pondrá la Asamblea de Eslovenia el 27 de septiembre de 1989, al aprobar una serie de enmiendas a su Constitución en las que: *a)* elimina el papel de guía de la Liga de los Comunistas; *b)* reafirma el derecho a la propia soberanía, autodeterminación nacional y secesión; *c)* afirma su voluntad de determinar autónomamente el contributo económico federal, y *d)* determina que nadie puede proclamar el estado de excepción o adoptar medidas especiales sin el acuerdo del Parlamento esloveno.

2. LA INDEPENDENCIA DE ESLOVENIA

Del 19 de diciembre de 1989 al 8 de octubre de 1991, Yugoslavia sufre las transformaciones más importantes de su historia (junto a las de 1945), debido a una reforma económica más acentuada en comparación con los demás países *ex* socialistas, pero una democratización más lenta y caótica. Uno de los mayores problemas fue que la renovación en las Repúblicas no se acompañó de la reforma a nivel federal.

En particular, Eslovenia, tras ver rechazada a principios de 1990 su proposición de convertir la Liga de los Comunistas en un organismo confederal, constituyó una Liga de Comunistas eslovenos independiente. En abril tuvieron lugar las elecciones presidenciales y legislativas en dicha República, inaugurando las elecciones libres en Yugoslavia, con un sistema inspirado en el alemán, que daba cabida al criterio proporcional. El nivel federal continuaba existiendo, pero de un modo totalmente precario; de hecho, el 20 de febrero de 1991 el Parlamento suspende las leyes federales y el 25 de junio de dicho año adopta la Carta Constitucional Básica relativa a la Soberanía y la Independencia de Eslovenia. En ella se rompe por completo con Yugoslavia, «al no constituir un estado gobernado por el estado de derecho» y en el que «los derechos humanos, los derechos nacionales y los derechos de las repúblicas y provincias autónomas son gravemente vulnerados», y no permitir «la resolución de la crisis económica y política». La Carta proclama la soberanía y la independencia de Eslovenia, y garantiza el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales a todas las personas dentro de su territorio, así como los derechos de las minorías italianas y húngaras, previsiones que, afirma la Carta, deberán ser desarrolladas por Ley Constitucional.

Para Eslovenia, romper con Yugoslavia significaba «retornar» a Europa, y

todos sus esfuerzos se volcaron en ser reconocida y aceptada como sujeto internacional soberano. Occidente, sin embargo, reiteró en numerosas ocasiones su interés a favor de la continuidad de la federación yugoslava.

El 25 de junio marcó el inicio de las «guerras en la guerra», ya que en el período que va desde esa fecha hasta los acuerdos de Dayton (14 de diciembre de 1995) se sucedieron la guerra de Eslovenia, la serbo-croata, y la de Bosnia. La guerra en Eslovenia fue, sin embargo, limitada, tanto en días como en pérdidas humanas, y el 8 de octubre de 1991 la independencia se hizo efectiva.

3. LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE ESLOVENIA

La actual Constitución de la República de Eslovenia fue adoptada en sesión de la Asamblea de la República de Eslovenia el 23 de diciembre de 1993, y modificada por Ley Constitucional en las sesiones de la Asamblea Nacional de: 14 de julio de 1997 (en su art. 68), 25 de julio de 2000 (en su art. 80) y la reciente de 7 de marzo de 2003 [en que se añade un nuevo art. 3a), y se modifican los arts. 47 y 68]. Se compone de diez capítulos y 174 artículos.

a) *Las previsiones generales*

Como es regla general, los primeros artículos (1-13) son expresión de los principios básicos del ordenamiento constitucional esloveno. Así, se destaca que Eslovenia es una República Democrática (art. 1) Social y de Derecho (art. 2), unida e indivisible (art. 4). La soberanía reside en el pueblo, que puede ejercerla bien directamente, bien por medio de representantes, respetándose siempre el principio de separación de poderes (art. 3). La última reforma de marzo de 2003, añadió un art. 3a), en previsión de la entrada de Eslovenia en la Unión Europea. Es significativa la colocación: a continuación de la referencia a la soberanía. De hecho, a diferencia de la cláusula de apertura *ad extra* que contiene la Constitución española, en la que se habla de la atribución del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (art. 93 CE), aquí se habla abiertamente de la transferencia del ejercicio de parte de los derechos soberanos.

La Constitución garantiza la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el territorio del Estado (art. 5); haciendo expresa mención —que se explica por las vulneraciones de los derechos de las minorías que caracterizaron la historia de la región balcánica— a la protección de las minorías autóctonas italianas y húngaras residentes en el territorio, inclu-

yendo la oficialidad de sus respectivas lenguas (art. 11). De los demás artículos se puede destacar el que describe los símbolos del Estado (art. 6), el que establece la separación Iglesia-Estado (art. 7) y el que garantiza la autonomía local (art. 9), desarrollada posteriormente en los arts. 138-145, junto a otras eventuales formas de autogobierno de los ciudadanos para promover sus intereses.

b) *Los derechos humanos y las libertades fundamentales.*
Las relaciones sociales y económicas

A lo largo de este articulado nos encontramos, en primer lugar, con los clásicos derechos del Estado liberal: los derechos y las libertades individuales, y las garantías jurisdiccionales previstas para su protección. Tras la afirmación del principio de igualdad (art. 14), se precisan las condiciones y la medida en que es posible suspender y limitar el ejercicio de los derechos fundamentales, que gozan de aplicación directa por mandato del propio texto constitucional. Se recogen la inviolabilidad de la vida humana (art. 17), la prohibición de tortura (art. 18), la libertad personal (art. 19), la dignidad personal (art. 34), la intimidad y los derechos de la personalidad (art. 35), el secreto de las comunicaciones (art. 37) y de los datos personales (art. 38), la libertad de expresión (art. 39) y de conciencia (art. 41), junto al derecho a la propiedad privada y la herencia (art. 33) y la inviolabilidad del domicilio (art. 36). Asimismo, se hace explícito el principio de legalidad penal (art. 28): presunción de inocencia (art. 27), *non bis in idem* (art. 31) y las garantías procesales correspondientes: arts. 22-26 y 29-32.

En un segundo momento, se recogen los derechos «políticos», vinculados al principio democrático: libertad de reunión y asociación, en la que se incluyen los partidos políticos (art. 42), el derecho al voto (art. 43), la participación en los asuntos públicos (art. 44), el derecho de petición (art. 45), la objeción de conciencia (art. 46) que se especifica posteriormente en relación al servicio militar (art. 123), la extradición y el asilo (arts. 47 y 48) y el derecho a la libre elección del trabajo junto con la prohibición del trabajo forzoso (art. 49). A partir de aquí nos encontramos con una serie de derechos socio-económicos, algunos necesitados de un posterior desarrollo legal. Entre estos, la seguridad social, la salud y los derechos de los minuscapacitados (arts. 50-52). A continuación, familia, patria potestad, derechos del menor y educación (arts. 53-57), apartado que se cierra con la garantía de la autonomía universitaria, la libertad científica y artística y los derechos de propiedad intelectual (arts. 58-60). El capítulo lo cierran los artículos que desarrollan la protección a las minorías existentes en el territorio, distinguiéndose el *status* de italianos y húngaros, prote-

gido constitucionalmente (art. 64), del de los rumanos, que se remite a su posterior desarrollo legal (art. 65). Es peculiar que en la prohibición de incitación a la discriminación, a la intolerancia y a la violencia, se añade la guerra, precisión que puede explicarse fácilmente a la luz de los sucesos de los meses previos, y de la situación que existía en toda la zona en el momento de aprobarse la Constitución. En el tercer capítulo, Relaciones Económicas y Sociales (arts. 66-79), se hacen las referencias al trabajo, a los modos de adquirir la propiedad, la expropiación, los recursos naturales, el medio ambiente, la libertad de empresa, el derecho de sindicación y el de huelga.

c) *Órganos del Estado. Relaciones interorgánicas*

El capítulo IV se ocupa de la Organización del Estado, creando los órganos constitucionales y definiendo sus relaciones.

c.1. *La Asamblea Nacional*

El órgano de representación, denominado Asamblea Nacional y regulado en los arts. 80-95, es —a diferencia otros países estudiados como Polonia o la República Checa—, unicameral. Se compone de 90 diputados elegidos por un mandato de cuatro años a través de un sufragio universal, igual, directo y secreto, con base en un sistema electoral proporcional, previéndose una notable excepción: en todo caso, será siempre elegido un diputado por cada una de las dos comunidades nacionales presentes en Eslovenia (la italiana y la húngara). Los diputados gozan, como en todo sistema democrático, de las prerrogativas parlamentarias de inviolabilidad e inmunidad.

Se prevé la iniciativa legislativa gubernamental, la realizada por cualquier diputado, la del Consejo Nacional (art. 97) y la popular, con el requisito de la firma de cinco mil electores. Las decisiones se adoptan, salvo previsión en contrario, por mayoría de los presentes con un *quorum* de la mayoría de los miembros de la Cámara. Es posible que la Cámara decida realizar un referéndum sobre una cuestión que está examinando; y será obligatorio hacerlo si lo requiere un tercio de los diputados, el Consejo Nacional o cuarenta mil electores. El resultado es vinculante. En cualquier caso, una vez aprobada la ley, el Presidente de la República la promulga salvo que el Consejo Nacional requiera a la Asamblea de realizar una nueva votación, que tendrá que ser aprobada por mayoría de los miembros de la Cámara.

c.2. *El Consejo Nacional*

Regulado en los arts. 96-101, se compone de cuarenta miembros y es el órgano de representación de los intereses sociales, económicos, profesionales y locales. Además de la iniciativa legislativa, la capacidad para convocar un referéndum y el poder de veto suspensivo ya vistos, es un órgano consultivo de la Asamblea Nacional. Su mandato dura cinco años y es incompatible con el de miembro de la Asamblea. Sus miembros gozan de la misma inmunidad que los diputados.

c.3. *El Presidente de la República*

La Jefatura del Estado —arts. 102-109— corresponde a un Presidente elegido por sufragio directo, general y secreto, por un mandato de cinco años limitado a dos ejercicios consecutivos. Las competencias que la Constitución le atribuyen son, o bien actos debidos —la convocatoria electoral, la promulgación de las leyes— o expresión de la unidad del Estado y de su representación en el exterior. Si a ello se añaden las relaciones Gobierno-Asamblea Nacional que se estudiarán a continuación, la forma de gobierno de Eslovenia parece ajustarse a la de una República Parlamentaria. Aunque debe señalarse que en circunstancias excepcionales —incapacidad de decisión por parte de la Asamblea Nacional— el Presidente de la República puede, a propuesta del Gobierno, aprobar decretos con fuerza de ley, que deberá presentar inmediatamente a la Asamblea para que sean confirmados, tan pronto como ésta pueda reunirse. En caso de violación de la Constitución, o violación grave de la ley, el Presidente de la República puede ser sometido a enjuiciamiento (*impeachment*) por la Asamblea Nacional ante el Tribunal Constitucional.

c.4. *El Gobierno. Relación con la Asamblea Nacional. Forma de gobierno*

Regulado en los arts. 110-119, se compone del Presidente y los ministros. El proceso de investidura parlamentaria comienza con la consulta por parte del Presidente de la República a los diversos grupos parlamentarios, tras la cual propone un candidato que debe ser aceptado por mayoría de todos los diputados en una votación que, llamativamente, es secreta. Una vez elegido, propone a la Asamblea Nacional el nombramiento de los diversos Ministros. Este Gobierno, de derivación parlamentaria, es responsable tanto a nivel individual como colegiado. En la Constitución se prevé tanto el control ordinario del Go-

bierno, a través de las interpelaciones y los debates parlamentarios, como el extraordinario, a través de los dos mecanismos típicos. Por un lado, la moción de censura constructiva, con la cual la Asamblea puede derribar al Gobierno eligiendo, a propuesta de diez diputados y con la aprobación de la mayoría, un nuevo Presidente. Por otro, la cuestión de confianza que puede plantear directamente el Gobierno, y que incluso puede vincular a la aprobación de una ley o a cualquier otra decisión de la Asamblea Nacional. La Asamblea deberá expresar su confianza o elegir un nuevo Presidente del Gobierno, por mayoría de sus miembros. En caso contrario, el Presidente del Gobierno disolverá la Asamblea y convocará nuevas elecciones.

Un último apunte particular: la Constitución prevé la posibilidad de iniciar el *impeachment* también frente a los miembros del Gobierno por violación de la Constitución o de las leyes.

El último apartado se dedica al Poder Judicial, estableciéndose las garantías básicas de independencia, inmunidad, incompatibilidad e inmovilidad. Los jueces vienen elegidos por la Asamblea Nacional a propuesta del Consejo Judicial, estableciéndose un Tribunal Supremo como cúspide de la organización judicial.

d) *El sistema de fuentes. El Tribunal Constitucional.
La reforma de la Constitución*

La jerarquía normativa se constitucionaliza en el art. 153, estableciéndose un sistema de fuentes que pasa de la Constitución a los tratados internacionales, las leyes, los reglamentos y, por último, los actos individuales. Los reglamentos se vinculan negativamente al ordenamiento, ya que tan sólo se exige que sean conformes a éste, al contrario de los actos, que deben basarse en una ley o regulación previa. Por último, la Constitución establece un principio general de irretroactividad de toda norma (art. 155). En el caso de que se dude de la constitucionalidad de una ley que deba ser aplicada para la resolución de un litigio, se prevé un procedimiento de control ante el Tribunal Constitucional (art. 156). El Tribunal conoce además de las cuestiones de inconstitucionalidad relativas a los tratados internacionales y, llamativamente, de la conformidad de los reglamentos así como de las reglamentaciones locales con las leyes y la Constitución; en segundo lugar, de las vulneraciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales; y por último de los conflictos de competencias entre diversos órganos del Estado. El Tribunal Constitucional también puede ser consultado durante el proceso de ratificación de un tratado internacional (art. 160).

El capítulo IX —último que examinamos, ya que en el X encontramos tan sólo disposiciones transitorias y finales— se dedica a la reforma constitucional. Esta puede ser iniciada por 20 diputados, el Gobierno, o 30.000 electores. La propuesta de inicio de una reforma debe ser aprobada por dos tercios de los diputados presentes en la Asamblea Nacional. Una vez iniciado el procedimiento, la aprobación de una reforma constitucional exige su aprobación por dos tercios del total de los miembros de la Asamblea. En el caso de que así lo exijan 30 diputados, deberá convocarse un referéndum para que la propuesta de reforma sea definitivamente aprobada. Nada más se dice en estos artículos respecto al desarrollo del debate constitucional, los plazos o el contenido de la reforma, de modo tal que no existen límites materiales a la reforma; de hecho, ni siquiera se establecen procedimientos diversos en función de los contenidos a reformar. La Constitución es, por tanto, rígida ya que establece un procedimiento agravado en comparación con el legislativo ordinario, pero absolutamente modificable. Llama poderosamente la atención que no se prevea ningún límite temporal relativo a los estados de emergencia, ni en el Capítulo IX, ni en el art. 92 que se ocupa de regular tales situaciones excepcionales.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA DE PRAT, Césarco R.: «Los nacionalismos en la desintegración de Yugoslavia», publicado en la Revista *Cidob d'Affairs Internationals*, núm. 27, 1994, y disponible en: www.cidob.org/Castellano/Publicaciones/Afers/aguilera.html.
- DEOP MADINABEITIA, Xabier: «La participación de las minorías nacionales en la vida política de los estados europeos: una variedad de modelos jurídicos», publicado en la Revista *Cidob d'Affairs Internationals*, núm.42, septiembre 1998, y disponible en Internet: www.cidob.org/Castellano/Publicaciones/Afers/42deop.html.
- FLORES JUBERÍAS, Carlos: «El debate en torno a los derechos sociales en el constitucionalismo postcomunista», en *Papeles del Este. Transiciones Poscomunistas*, UCM, núm. 2, 2001, puede consultarse en www.ucm.es/bucm/cee/papeles.
- FRANZINETTI, Guido: *I Balcani*, Carocci, Roma, 2001.
- KRULIC, Josip: *Storia della Jugoslavia: dal 1945 ai nostri giorni*, Bompiani, Milano, 1997.
- RINELLA, Angelo: *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e «circolazione» del modello francese in Europa centro-orientale*, G. Giappichelli, Torino, 1997.
- SETON-WATSON, Hugh: *Le democrazie impossibili. L'Europa orientale tra le due guerre mondiali*, Rubbettino, Messina, 1992.
- VARNAGY, Tomás: *Guerra en la ex Yugoslavia*, Seminario organizado por la Universidad de Buenos Aires, Studia Croatica, Año 1995, núm. 129; disponible en Internet: www.studiacroatica.com/revistas/129/1290100.htm.

