

LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA CONSTITUCIÓN DE ESTONIA

LEONARDO ÁLVAREZ ÁLVAREZ

Con esta Nota elaborada por el Profesor Leonardo Álvarez, de la Universidad de Oviedo, debería concluir la serie de informes iniciada en el número 65 (2002), cuando las previsiones limitaban a cinco los países que se incorporarían a la Unión Europea en el futuro inmediato. Siendo ahora diez los Estados que definitivamente se integrarán en la Unión el 2004, ampliaremos hasta ese total las Notas de esta serie.

SUMARIO: 1. LA PERMANENTE BÚSQUEDA DE LA SOBERANÍA DEL ESTADO ESTONIO.—2. LA FORMA DE ESTADO: A. *Principio de Estado de derecho*. B. *Principio de Estado democrático*. C. *¿Principio de Estado social?*—3. LA FORMA DE GOBIERNO.—4. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES: A. *Cuerpo electoral*. B. *Parlamento*. C. *Presidente de la República*. D. *Gobierno*.—5. FUENTES DEL DERECHO: A. *Constitución*. B. *Ley*. C. *Los edictos presidenciales*. D. *Tratados internacionales*. E. *Los Reglamentos*.—6. DERECHOS FUNDAMENTALES.—7. BIBLIOGRAFÍA.

1. LA PERMANENTE BÚSQUEDA DE LA SOBERANÍA DEL ESTADO ESTONIO

Si algo puede definir el pasado estonio es su dependencia alternativa de los Estados alemán y ruso, y el fugaz disfrute de su soberanía en el tránsito de una a otra. Después de la Revolución Rusa de 1917, Estonia proclamó formalmente su soberanía con la aprobación de la Constitución de 24 de febrero de 1918. Sin embargo, su existencia como Estado independiente se vio frustrada en el mismo mes con la toma por parte del ejército alemán, en el transcurso de la I Guerra Mundial, de las ciudades de Tallin y Narva, pasando Estonia a formar

parte del Estado alemán. La pronta finalización del conflicto bélico internacional con la derrota de Alemania alentó los intentos de la Unión Soviética de recuperar el Estado estonio, aunque no fue posible en ese momento como consecuencia de la fuerte resistencia armada ofrecida por el pueblo estonio que hizo retroceder al ejército soviético después de su derrota en Pskov. Ello fue aprovechado para reinstaurar, en febrero de 1920, la soberanía del Estado estonio, de la que disfrutaría durante apenas veinte años.

La supresión de su soberanía se gestó con el pacto secreto celebrado entre Hitler y Stalin merced al cual Alemania renunciaría, sólo inicialmente como se verá, a la anexión de Estonia, que pasaría finalmente al dominio de la Unión Soviética el 23 de julio de 1940. A consecuencia de ello, Estonia se integró a modo de República federada en el Estado Federal Soviético. Merced a esto, se le atribuyó formalmente la potestad de aprobar su Constitución y una autonomía política basada en una potestad normativa en base a normas con rango de ley relacionadas con el derecho del Estado soviético conforme al principio de distribución de materias (arts. 14 y 16 de la Constitución Soviética de 1936). De cualquier manera, esta concepción de Estonia como República independiente, que la Constitución consideró, de forma paradójica, integrada libremente en el Estado soviético y capaz por tanto de decidir de forma voluntaria su propia escisión del mismo (arts. 13 y 17), fue más teórica que real a consecuencia del difundido concepto material de Constitución que negó el ejercicio de la libertad formalmente proclamada a los disidentes del régimen socialista. De esta manera, se aseguró una representatividad vinculada al sistema socialista del órgano legislativo (*Soviet*) de cada República Federal.

Sin embargo, el devenir de los acontecimientos pronto pondría de manifiesto que la política expansionista del *III Reich* no estaba dispuesta a ignorar a Estonia (ni a la propia Unión Soviética, que fue objeto de invasión) que en 1941 paso integrar, como provincia, el Estado alemán. Aprovechando el debilitamiento de Alemania, ya cercana su derrota en la II Guerra Mundial, el ejército ruso atacó a las tropas alemanas, momento en el cual Estonia intentó reinstaurar su independencia apoyándose en los Estados que resultarían triunfantes en el conflicto bélico. Con todo, la Unión Soviética no estuvo dispuesta a ello y reintegró a Estonia en 1944 al régimen socialista, del que no se separó hasta su definitiva independencia el 16 de noviembre de 1988.

Este tránsito fue motivado por la crisis económica y política de la Unión Soviética, lo que en el caso de Estonia provocó graves problemas de abastecimiento de alimentos y un colapso de la industria y los servicios. Ello, unido a la intención mostrada desde Moscú de minar el norte de Estonia, provocó la fuerte reacción de los disidentes, que se organizaron en torno al denominado Frente Popular fundado el 13 de abril de 1987, culminando en diferentes mani-

festaciones que se pronunciaron en favor de la independencia de Estonia, alguna de las cuales agrupó a más de 300.000 participantes, como la que se celebró el 11 de septiembre. Fue a partir de ese momento cuando se inició el camino hacia una soberanía que pretendió sustentarse a partir de la legalidad. Como consecuencia de la presión popular, el Parlamento declaró formalmente la soberanía del Estado estonio el 16 de noviembre de 1987, postulándose al tiempo, la supremacía de sus leyes sobre las de la Unión Soviética, conforme a las que se reinstauraron las libertades abolidas. En 1989, el Consejo Supremo declaró nulas las decisiones de 1940 por las que Estonia se integraba en la Unión Soviética, y el 30 de marzo de 1990 reputó ilegal cualquier poder soviético en el Estado, medidas que se acompañaron de otras encaminadas hacia la liberalización de la economía. El tránsito hacia la independencia culminó con el referéndum popular de 3 marzo de 1991 por el que el pueblo estonio ratificó por un 77,8 por 100 de votos la soberanía ya formalmente proclamada. Esta situación sin retorno se refrendó con el reconocimiento de Estonia como Estado independiente por parte de Rusia el 24 de agosto de 1991, al que se sumaron posteriormente las Comunidades Europeas el 27 de agosto y los Estados Unidos el 2 de septiembre. Este proceso se daría definitivamente por finalizado el 28 de junio de 1992 con la aprobación de su Constitución, cuyos principios fundamentales se analizarán a continuación (1).

2. LA FORMA DE ESTADO

A) *Principio de Estado de derecho*

El principio estructural de Estado de derecho se plasma, en su sentido más básico y nuclear, en el sometimiento de la actividad del poder público a normas jurídicas (art. 3.1), bloque de la juridicidad que se encuentra integrado por la Constitución, la ley, los tratados internacionales y los reglamentos, que conforman el sistema de fuentes. En esta sumisión al bloque de la juridicidad del poder público se distingue entre la vinculación negativa de la ley, a la que se le exige no una conformidad con la Constitución sino sólo no contravenirla (art. 152) —alejándose así del concepto dirigente presente en la Constitución soviética—, y la clásica vinculación positiva de la administración pública y los tribunales (146 y sigs.). Sin embargo, esta vinculación también se extiende a la potestad reglamentaria del gobierno que sólo puede ejercerla de conformidad con una ley previa (art. 87.6).

(1) *Fuente:* Traducción oficial al inglés del Gobierno estonio, <http://www.president.ee>

El contenido de este principio del Estado de derecho se completa con el principio de división de poderes y con el reconocimiento de derechos individuales. En lo que se refiere a la división de poderes, ya sobre estos últimos se tratará más adelante, aparece consagrado de un modo expreso (art. 4) y obedece a un modelo rígido que atribuye, de forma separada, el ejercicio de las funciones constitucionales a diferentes órganos. Esto, que incidirá como se verá en la forma de gobierno y en el sistema de fuentes, se aprecia en la concepción de los órganos constitucionales como poderes, como sucede en el caso de Parlamento y Gobierno (arts. 59 y 86).

B) *Principio de Estado democrático*

El principio de Estado democrático se pone de manifiesto con la proclamación del principio de soberanía popular (art. 1.1). Esta soberanía, que corresponde al pueblo estonio al ser la nacionalidad un requisito para formar parte del cuerpo electoral, puede ejercerse de forma indirecta, cuando este órgano elige a sus representantes al Parlamento, o de manera directa al pronunciarse sobre las leyes (tanto ordinarias como de reforma constitucional) e iniciativas legislativas, y sobre asuntos de interés nacional (arts. 56 y 105). Y ha sido precisamente el último referéndum celebrado el que se pronunció de manera favorable sobre la entrada del Estonia en la Unión Europea el 14 de septiembre de 2003 por un 66,7 por 100 de votos. Están excluidas de referéndum materias de carácter tributario, presupuestario, la ratificación de tratados internacionales, así como el acuerdo o la finalización del estado de emergencia (art. 106). De los institutos de democracia directa se excluye la posibilidad de presentar una iniciativa legislativa popular (art. 103).

El principio democrático también desempeña un importante papel respecto al poder público, en particular, en la determinación de la posición del legislador democrático. Es a este al que se le reconoce, de manera fundamental, la función de dirección política (art. 65), con lo que se abandona el modelo dirigente de Constitución presente en el ordenamiento soviético. Esta consideración de la Constitución como norma abierta destinada a reforzar la posición del legislador democrático es lo que explica que la ley se encuentre vinculada con aquella de conformidad con el imperativo de no contradicción (art. 152).

C) *¿Principio de Estado social?*

El principio de Estado social no se encuentra expresamente previsto como principio estructural, contrariamente a lo que sucede con los hasta aquí anali-

zados. Con todo, no cabe deducir de ello la renuncia de la Constitución a que la libertad y la igualdad sean eficaces, como se pone de manifiesto en el art. 13 en el que se consagra el derecho fundamental de todo individuo a recibir la protección del Estado y de la ley. Esta pretensión de eficacia de la libertad e igualdad se aprecia, de igual modo, en el mandato dirigido al poder público de garantizar el disfrute de los derechos fundamentales (art. 14), una obligación extensible a los ciudadanos estonios residentes en el extranjero (art. 13). En ello pudiera deducirse una cierta objetivación de los derechos fundamentales consagrados en el texto constitucional, la que se refuerza con la previsión de normas de programación final vinculadas a los derechos de contenido prestacional. (arts. 27 y 28). No obstante, el reducido catálogo de los derechos sociales viene a avalar la duda en lo que se refiere a la posibilidad de hablar de un principio estructural de Estado social.

Con este principio estructural se cierra el catálogo de principios establecidos por la Constitución. En ella, no obstante, se prevé una descentralización territorial de la creación normativa. Sin embargo, esta descentralización se basa en una autonomía administrativa (art. 2.2) lo que, al no incidir en la creación primaria del derecho, no puede ser elevada a la consideración de principio estructural.

3. LA FORMA DE GOBIERNO

La Constitución adopta una forma de gobierno de carácter parlamentario, en la que inciden Parlamento, Gobierno y Presidente de la República. El Primer Ministro debe gozar de la confianza del Presidente de la República, al ser propuesto por este, y del Parlamento, quien lo autoriza a formar gobierno (art. 89). Y es este el que puede retirar la confianza al Gobierno en pleno, al Primer Ministro o a cualquiera de los ministros con la aprobación de una moción de censura mediante una mayoría absoluta, (art. 97) retirada de confianza que puede tener lugar igualmente cuando vota desfavorablemente a una cuestión de confianza vinculada por el Gobierno a una iniciativa legislativa (art. 98). Sin embargo, esta relación entre Gobierno y Parlamento no se basa en la bilateralidad de la confianza ya que no se reconoce potestad gubernamental de disolución parlamentaria. La configuración rígida que adopta el principio de la división de poderes en la Constitución se aprecia en el contenido de la forma de gobierno, en particular, en la no integración de los miembros del Gobierno en el Parlamento (art. 64 y 100), aunque tienen derecho a ser oídos ante éste (art. 100).

4. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

A) *Cuerpo electoral*

El cuerpo electoral se encuentra compuesto por ciudadanos estonios que tengan la edad de 18 años (art. 57.1). Además de la nacionalidad y la edad, también son requisitos para poder formar parte del electorado activo no haber sido declarado incapaz (art. 57. 2) ni condenado por sentencia judicial firme, si bien la regulación de este último queda sometido a la ley (art. 58). Este cuerpo electoral participa en la función legislativa cuando mediante referéndum se pronuncia sobre las leyes ordinarias o de reforma constitucional, y sobre las iniciativas legislativas, y en la de dirección política del Estado cuando decide sobre asuntos de interés nacional (art. 105).

Junto a este cuerpo electoral, en la Constitución se establece el cuerpo electoral que participa en la elección de las corporaciones locales integrado por individuos residentes en el territorio municipal que posean 18 años. Sin embargo, este cuerpo electoral no adquiere la consideración de órgano constitucional ya que la autonomía administrativa no se eleva, como ha quedado dicho, a la consideración de principio estructural.

B) *Parlamento*

El Parlamento estonio, de carácter unicameral y compuesto por 101 miembros (art. 60), goza de una representatividad exclusivamente política, ya que sus integrantes se eligen en su totalidad por los ciudadanos que conforman del cuerpo electoral. Que esto sea así se explica por el hecho de que la Constitución haya articulado una descentralización territorial basada en una mera autonomía administrativa que, al no tener la consideración de principio estructural, plantea cierta dificultad para construir una representatividad especial. En lo que se refiere al electorado pasivo, este se encuentra integrado por ciudadanos estonios que, formando parte del cuerpo electoral, tengan la edad de 21 años (art. 60.1). De este modo, en razón de la edad, existen ciudadanos que integran el electorado activo, y no el electorado pasivo. Sin embargo, la edad es el único condicionante que la Constitución establece para trasladar la cualidad de elector a la de elegible, ya que sólo se encuentran previstas causas de incompatibilidad y no de inelegibilidad (art. 63).

Las elecciones al Parlamento pueden ser regulares o anticipadas. Las primeras se celebran, finalizada la legislatura, el primer domingo del mes de marzo al cuarto año siguiente a la anterior celebración de elecciones (art. 60.3).

Por su parte, las elecciones anticipadas son las que se celebran antes del agotamiento de la legislatura, por la concurrencia de determinadas causas como son la imposibilidad de formación del Gobierno (art. 89.6), el voto de censura aprobado contra el Gobierno o el Primer Ministro (art. 97.4), la negativa popular producida en un referéndum sobre una iniciativa legislativa (art. 105) y la no aprobación de los Presupuestos Generales del Estado por el Parlamento en el plazo de dos meses después de comenzado el ejercicio presupuestario (art. 119). La regulación del sistema electoral se completa con la previsión de una fórmula electoral proporcional y un voto libre, igual, directo y secreto (art. 60.1). En la ley se concretan algunos aspectos del sistema electoral como la barrera legal del 5 por 100 o el derecho a la formación de partidos políticos, condicionado a que cuenten, al menos, con mil miembros.

En lo que se refiere a la posición de los parlamentarios, que deben prestar juramento de lealtad a la República y al sistema constitucional (art. 61), se encuentran protegidos por la prohibición de mandato imperativo (art. 62). Sin embargo, esta prohibición encuentra un matiz en la previsión de un mecanismo de especial relevancia como es la convocatoria de elecciones en caso de negativa popular en referéndum sobre una iniciativa legislativa, destinado a asegurar la representatividad entre representantes y representados. Los parlamentarios gozan de las prerrogativas de la inviolabilidad e inmunidad. Conforme a la primera de ellas se garantiza a los parlamentarios la irresponsabilidad por los votos y las opiniones realizadas en el Parlamento o cualquiera de sus órganos, lo que hace que la prerrogativa de la inviolabilidad no se vincule tan sólo a la función sino, además, al lugar en que se desempeña (art. 62). Junto a ello, se confiere al parlamentario la prerrogativa de la inmunidad que exige que su enjuiciamiento penal deba producirse con el consentimiento de la mayoría absoluta del Parlamento (art. 76). La actividad de los parlamentarios puede ser suspendida cuando pasen a formar parte del Gobierno (art. 64.1), o si asume cualquier otro cargo público, por sentencia condenatoria firme, por fallecimiento, renuncia, si es declarado por la Corte Nacional incapaz para desempeñar sus funciones así como por el resto de causas establecidas en la ley (art. 64).

En lo relativo a sus funciones constitucionales, el Parlamento desempeña la función legislativa al dictar leyes (arts. 59 y 65.1), al ratificar y denunciar tratados internacionales por razón de la materia (arts. 65. 4 y 121), y al aprobar el Presupuesto General (art. 65.6). Sin embargo, también participa en las funciones ejecutiva y de dirección política del Estado al elegir al Presidente de la República (art. 65.3), al autorizar al Primer Ministro a formar gobierno (art. 65.5), al llevar a cabo el control ordinario y extraordinario sobre el mismo (arts. 74 y 65.13), al declarar el Estado de guerra a propuesta del Presidente de

la República, y el de emergencia nacional a propuesta del Presidente de la República o el Gobierno en caso de amenaza contra el sistema de gobierno (arts. 65. 14 y 15, así como art. 129), al decidir acerca de la convocatoria de referéndum (arts. 65. 2 y 105) y ejercer la competencia residual sobre aquellos asuntos de gobierno que, de acuerdo con la Constitución, no sean atribuidos de forma expresa al Presidente de la República, al Gobierno u otros órganos del Estado o de gobierno local (arts. 65. 16). En la Constitución se establece la mayoría simple como regla general de decisión aunque sólo respecto de actos que adopten fuerza de ley, salvo en los casos en los que la Constitución prevea una mayoría diferente (art. 73). El ejercicio de estas funciones se lleva a cabo a lo largo de dos períodos de sesiones que comprenden los meses de enero a junio y de septiembre a diciembre (art. 67), aunque también se reconoce la posibilidad de convocatoria de sesiones extraordinarias (art. 68).

C) *Presidente de la República*

El Presidente de la República es un órgano constitucional de carácter unipersonal al que se considera como Jefe del Estado (art. 77). La competencia de su elección recae sobre el Parlamento y, de manera excepcional, sobre el Cuerpo de Electores, entre candidatos que, siendo nacionales estonios de origen con cuarenta años cumplidos, adquieran el aval de, al menos, la quinta parte de los parlamentarios (art. 79.3). La elección del Presidente de la República, que puede recaer en consecuencia sobre un máximo de cinco candidatos, se condiciona a la mayoría de dos tercios del Parlamento (art. 79.4). Sin embargo, en el caso de que ninguno de los candidatos pudiese resultar investido Presidente de la República, y después de una nueva propuesta de candidatos, se repite la votación al día siguiente por idéntica mayoría de dos tercios (art. 79.4). Si persistiese la imposibilidad de investir Presidente, se lleva a cabo una tercera votación con idéntica mayoría el mismo día entre los dos candidatos que hubiesen obtenido un mayor número de votos.

En el caso de que esta mayoría no tenga lugar en esta tercera ronda, se articula un procedimiento electivo extraparlamentario que se lleva a cabo por un Cuerpo de Electores integrado por todos los miembros del Parlamento y los representantes designados por los gobiernos locales (art. 79.5). Como candidatos ante el Cuerpo de Electores operan aquellos dos que en el Parlamento hubiesen obtenido mayor número de votos, a los que se unen los propuestos por al menos veintiún miembros del mismo Cuerpo de Electores (art. 79.6). Para la investidura del Presidente de la República se prevé una mayoría simple en primera ronda, la misma que se requiere en la segunda si no fuese posible la

elección en aquélla entre los dos candidatos que hubiesen obtenido un mayor número de votos en la primera ronda (art. 79.7).

El Presidente de la República, salvo concurrencia de determinadas causas previstas constitucionalmente, ejerce sus funciones durante un plazo de cinco años, y sólo puede ser reelegido una vez (art. 80.1). En ejercicio de dichas funciones, goza de inmunidad, por la que sólo puede ser enjuiciado penalmente mediante la autorización de la mayoría absoluta del Parlamento (art. 85). El cese de sus funciones tiene lugar en caso de que renuncie, sea condenado penalmente mediante sentencia judicial firme, fallecimiento o si es investido un nuevo Presidente (art. 83).

En lo que se refiere a las funciones atribuidas, el Presidente participa en la función legislativa al aprobar edictos presidenciales con fuerza de ley en asuntos de interés nacional que exijan un tratamiento urgente, refrendados por el Presidente del Parlamento y el Primer Ministro (arts. 109 y 110), al promulgar las leyes (art. 78.6), o al iniciar el procedimiento de reforma constitucional (art. 78.8). Su participación en la función ejecutiva y en la dirección política del Estado se lleva a cabo a través de la propuesta del candidato a Primer Ministro (art. 78.9), con el nombramiento y cese de los miembros del Gobierno a propuesta de aquél (art. 78.10), al proponer el Parlamento la declaración del estado de guerra y declarar éste formalmente una vez acordado (art. 78.17 y 18), al convocar elecciones en los supuestos contemplados constitucionalmente o por decisión propia (art. 78.3). Como se puede apreciar, en las funciones del Jefe del Estado se entremezclan algunas de contenido formal con otras que entrañan un marcado contenido decisorio que, consecuencia de la legitimación democrática del mismo, son las incidentes en la forma de Estado y en la forma de gobierno.

D) *Gobierno*

El Gobierno constituye un órgano constitucional de carácter colegiado formado por el Primer Ministro y los Ministros (art. 88). La formación del mismo se realiza a partir de la propuesta de un candidato a Primer Ministro realizada por el Presidente de la República, al que se le encarga la tarea de formar Gobierno (art. 89.1). Esta propuesta ha de ser ratificada por el Parlamento por mayoría simple una vez que el candidato a Primer Ministro exponga ante aquél su programa de gobierno (art. 89.2). Como se puede apreciar, contrariamente a lo que sucede en el caso del Presidente de la República, el debate parlamentario tiene lugar en torno a un único candidato. Otorgada esta confianza parlamentaria al candidato a Primer Ministro, éste ha de proponer la composición de su

Gobierno al Presidente de la República que nombrará a sus miembros. Sin embargo, si el candidato a Primer Ministro propuesto por el Presidente de la República no obtuviese confianza parlamentaria, fuera incapaz de formar gobierno o renunciase, el Jefe del Estado puede proponer otro candidato (art. 89.4).

De cualquier modo, si el Presidente de la República renunciase a ello o si propuesto, no obtuviese la confianza parlamentaria, u obtenida esta, fuese incapaz de formar gobierno o renunciase a ello, el derecho a presentar un candidato a Primer Ministro se trasladará al Parlamento (art. 89.5). De conformidad con esto, el Parlamento propondrá un candidato que presentará la composición de su Gobierno al Presidente de la República. No obstante, si pasados catorce días del traslado el derecho a presentar candidato a Primer Ministro al Parlamento, no propusiese la composición de su gobierno al Presidente de la República, éste convocará elecciones anticipadas (art. 89.6).

En lo que se refiere a la posición de los miembros del gobierno, estos no gozan de prerrogativas parlamentarias por la razón de que no forman parte del Parlamento (art. 100). A ellos, no obstante, se les extiende la prerrogativa de la inmunidad conforme a la cual sólo pueden ser procesados a iniciativa del Canciller legal y con la autorización de la mayoría absoluta del Parlamento (art. 101). El cese de sus miembros tiene lugar con la constitución del Parlamento, por la renuncia o fallecimiento del Primer Ministro, cuando el Parlamento niega la confianza al Gobierno, al Primer Ministro o los Ministros y en el supuesto de la formación de nuevo gobierno (art. 92). El Gobierno, como órgano colegiado, participa en la función legislativa al presentar proyectos de ley ante el Parlamento y al someter a este los tratados internacionales para su ratificación o denuncia (art. 87.4). Participa en la función ejecutiva y en la de dirección política del Estado cuando aprueba ordenanzas y directivas en desarrollo de las leyes y los edictos aprobados por el Presidente de la República (art. 87.3 y 6), al coordinar y dirigir la labor de las instituciones del gobierno (art. 87.2) y la declaración del estado de emergencia en el caso de desastres o catástrofes naturales (art. 87.8). Como se puede ver, las funciones del Gobierno, aun cuando se conciban de manera fundamental como ejecución de la función legislativa, no entraña un sometimiento pleno a la misma.

5. FUENTES DEL DERECHO

A) *Constitución*

La Constitución se presenta como la norma suprema del ordenamiento, aspecto que se pone de manifiesto en la atribución a la Corte Nacional de la po-

testad para declarar nulas las disposiciones aprobadas por el aparato del Estado contrarias a las disposiciones o al espíritu de la Constitución (arts. 142.2 y 152.2). Pero además, la Constitución posee eficacia directa merced a la cual se presenta como una norma que vincula a los poderes públicos y a los particulares (art. 14). La reforma de la Constitución puede tener lugar a iniciativa de la quinta parte de los miembros del Parlamento y del Presidente de la República, salvo en caso de que se encuentren declarados los estados de emergencia o de guerra (art. 161.1). La aprobación de la misma corresponde al Parlamento por mayoría absoluta, previéndose la posibilidad de referéndum facultativo si así lo acuerda una mayoría de tres quintos en el Parlamento (art. 164 y 165). En la Constitución no se prevén límites materiales absolutos a su reforma. (art. 161.1).

B) *Ley*

La Constitución adopta un concepto formal de ley. *Ley* es la forma que adoptan las normas aprobadas por el Parlamento por un procedimiento legislativo. En ese sentido, no existen en la Constitución materias vedadas a la ley, que puede regular cualquier materia, aunque ha de ser precisamente la ley la norma que deba regular determinadas materias que se encuentran reservadas a ella. Sin embargo, la ley no constituye una forma única ya que también tal consideración adquieren las normas de reforma de la Constitución (art. 103.1.5). De esta manera, en el seno de la Constitución resulta necesario distinguir las leyes que adoptan un lógico rango constitucional de las que presentan un rango legislativo. Dentro de estas, es posible a su vez distinguir, no formal sino sólo procedimentalmente, entre aquellas que requieren mayoría simple y las que exigen mayoría absoluta para su aprobación (art. 104). Sin embargo, la agravación de tal mayoría, como también sucede con la Constitución húngara, no convierte a la ley subordinada a la Constitución en una forma distinta (art. 104).

La iniciativa legislativa se reconoce a los diputados, a los grupos parlamentarios, a los órganos de la Cámara, al Gobierno y al Presidente de la República para la reforma de la Constitución (art. 103). En el contexto del procedimiento legislativo, el Parlamento tiene la facultad de decidir el sometimiento de la iniciativa legislativa a un referéndum vinculante que, en caso de no resultar afirmativo es causa de convocatoria de elecciones anticipadas (art. 105.4). Aprobada la ley, debe ser sometida a promulgación por parte del Presidente de la República. Sin embargo, éste puede devolverla al Parlamento para su reconsideración. De cualquier manera, si el Parlamento vuelve a aprobar la ley con

el mismo contenido, el Presidente de la República puede optar entre promulgarla o someterla a la Corte Nacional para que dictamine acerca de su posible inconstitucionalidad. No obstante, si la decisión de este órgano jurisdiccional fuera negativa, el Presidente de la República tendrá la obligación de promulgar la ley (art. 107). De ello se desprende cómo la potestad de no promulgación parece aproximarse más a un control de constitucionalidad que a un motivo de oportunidad política. No obstante, ello se conjuga mal con el hecho de que el Presidente de la República no pueda ejercer la potestad de devolución de la ley aprobada al Parlamento en el supuesto de que hubiese sido aprobada a través de un referéndum afirmativo (art. 105.3).

En el control sobre la constitucionalidad de la ley se mezclan elementos propios de un control concentrado y difuso. En efecto, la declaración de la nulidad *erga omnes* de la ley se confiere en régimen de monopolio a la Corte Nacional (art. 152.2), aun cuando a los tribunales ordinarios se les reconozca la posibilidad de su inaplicación en el caso de que las estimen contrarias a la Constitución (art. 152.1).

C) *Los edictos presidenciales*

El Presidente de la República puede aprobar edictos con rango de ley para regular materias de interés nacional que requieran un tratamiento urgente. Los edictos llevarán el refrendo del Presidente del Parlamento y del Primer Ministro (art. 109.1). Sin embargo, tal potestad del Presidente de la República no puede considerarse el ejercicio de una potestad legislativa ordinaria, ya que la posibilidad de aprobar edictos se condiciona al hecho de que el Parlamento no se encuentre constituido (art. 109.1). Por tanto, se reconoce al Jefe del Estado el ejercicio de una potestad legislativa que, en puridad, corresponde al Parlamento. Esto se ve avalado por la necesidad de que, una vez constituido el Parlamento, el Presidente de la República deba someter a la consideración parlamentaria los edictos aprobados para, mediante ley, los ratifique o derogue (art. 109.2). Como se puede apreciar, en caso de ratificación, la intervención parlamentaria hace que la inicial potestad del Presidente de la República adopte una forma distinta, esto es, el Parlamento no ratifica, en su caso, al edicto presidencial, sino que lo convierte en ley. Ello desempeña un importante papel en lo que se refiere a la desaparición de los vicios de carácter material que puedan aquejar a los edictos, como son la reforma de la Constitución, las leyes sometidas a mayoría absoluta por el art. 104 o las materias de carácter tributario (art. 110) y no a la ley.

D) *Tratados internacionales*

El tratado internacional constituye otra de las fuentes reguladas en la Constitución. Su posición infraordenada a la Constitución se pone de relieve a través de la negación de la posibilidad de que puedan celebrarse tratados internacionales con estipulaciones contrarias a la Constitución (art. 123.1). En lo que se refiere a su posición jerárquica respecto a la ley, esta se deduce de la necesidad de que sea el Parlamento el que deba autorizar la celebración de tratados, entre otros, que requieran la aprobación, reforma o derogación de una ley (art. 121.2). De ello se deduce que sólo los tratados autorizados por el Parlamento derogan las leyes preexistentes. Sin embargo, la relación entre tratado y ley no se inspira tan sólo en un criterio de validez, sino también de aplicabilidad. Esto tiene lugar en el caso de que se trate de tratados que no requieran una medida destinada a su ejecución del tratado internacional. En este supuesto, el tratado, como se dispone por la Constitución, se aplica preferentemente a la ley. (art. 123.2). Todo ello conduce a atribuir a los tratados internacionales un rango equiparable a la ley, como por otra parte se establece en las Disposiciones Generales de la Constitución, que prescribe que los tratados formarán parte inseparable del sistema legal estonio (art. 3.1).

E) *Los reglamentos*

La potestad reglamentaria del Gobierno se ejerce a través de ordenanzas y directivas que gozan de una posición jerárquicamente infraordenada a la ley y a la Constitución (art. 87. 6). De cualquier modo, esta potestad normativa gubernamental no se concibe en sentido estricto como reglamentación, sino más bien como ejecución. Al reglamento no se le exige la no contradicción con la ley, sino que se dicte de conformidad con ella, motivo por el que debe negarse la posibilidad de un reglamento independiente. De esta manera se postula una identidad en la vinculación positiva al ordenamiento jurídico en lo que se refiere a los actos administrativos y los reglamentos, consecuencia de la configuración rígida del principio de división de poderes. En lo relativo a la titularidad de la potestad para dictar reglamentos, esta se reconoce al Gobierno el pleno, así como a los ministros sin que en la Constitución tal función se reconozca de un modo expreso al Primer Ministro (arts. 87.6 y 94.2).

6. DERECHOS FUNDAMENTALES

La Constitución recoge derechos fundamentales que determinan el contenido de los principios estructurales anteriormente analizados. La titularidad de

los derechos se atribuye a los nacionales estonios, a los nacionales de otros Estados, a los apátridas —dándose en este caso cumplida cuenta de una de las condiciones que se han establecido para la adhesión de Estonia a la Unión Europea por parte de la Decisión del Consejo europeo de 30 de marzo de 1998—, así como a las personas jurídicas (art. 9.2). Sin embargo, llama la atención el hecho de que la Constitución considere también como fundamentales otros derechos que se deducen del espíritu de la Constitución o que se encuentran en coherencia con la dignidad humana y los principios de una sociedad basada en la justicia social, la democracia y el Estado de Derecho (art. 10). Ello pudiera conducir a afirmar la existencia de derechos fundamentales que no se derivan del texto constitucional, sino de determinados principios que no resultan coincidentes en su naturaleza con sus disposiciones positivas. Este resultado supuestamente favorable a la asunción de un concepto material de Constitución parece encontrar apoyo en la posibilidad que se confiere a la Corte Nacional para declarar inconstitucionales leyes por contravención de las normas de la Constitución o su espíritu (art. 152). Sin embargo, la posibilidad de reforma total de la Constitución, así como las normas formales de la unidad documental y la rigidez del procedimiento de su reforma se concilian más con un concepto jurídico-positivo de Constitución que con uno material.

En lo relativo a los límites de los derechos fundamentales, la Constitución reconoce la posibilidad de que, junto a los que se derivan del documento constitucional, se emplee el estándar utilizado por el TEDH, al establecer que los derechos serán limitados en la medida necesaria para la consecución de una sociedad democrática si bien en ningún caso afectarán a su contenido esencial (art. 11). Entre los límites previstos constitucionalmente, se halla una norma de lealtad constitucional que legitima la posibilidad de declarar antijurídicas las actividades contrarias a la eficacia de los principios estructurales. Sin embargo, este límite opera tan sólo para el caso de los nacionales estonios (art. 54.1). Frente al resto de titulares de los derechos fundamentales, se prescribe sólo un deber de sujeción al ordenamiento o, si se quiere, empleado los términos de la Constitución misma, de respeto a sus normas (art. 55). En la Constitución aparece reconocida la posibilidad de suspensión de los derechos fundamentales y de las obligaciones derivadas de ellos en el caso de que se encuentren declarados los estados de emergencia o de guerra, si bien de esta posibilidad se excluyen determinados derechos (art. 130).

En lo que se refiere a los derechos fundamentales vinculados al principio estructural del Estado de derecho, la Constitución realiza una prolija enumeración. Entre ellos se recoge el derecho a la igualdad (art. 12), a la vida (art. 16), a la libertad (art. 20) y la propiedad (art. 32), la libertad ideológica (art. 41), religiosa (art. 40), de expresión (art. 45) y de información (art. 44), la libertad de

circulación (art. 34), al honor (art. 17) y a la intimidad (art. 26), a la inviolabilidad del domicilio (art. 33), a no ser torturado ni a erigirse en objeto de experimentos médicos o científicos sin su consentimiento (art. 18), a ser informado de los motivos de su detención (art. 21), a la presunción de inocencia (art. 22), al trabajo (art. 29).

Entre los derechos fundamentales vinculados al principio democrático se reconoce el derecho de asociación (art. 48.1), el de formación de partidos políticos, una consecuencia del ejercicio de aquél (art. 48.1), el derecho de petición (art. 46), el derecho de manifestación (art. 47), el derecho a la identidad étnica (art. 49), los derechos de la minoría, consagrados de modo expreso (art. 50), y el derecho a la información (art. 44). Como derechos prestacionales se reconocen los derechos a la protección de la familia (art. 27), el derecho a la salud (art. 28) y a ser protegido en caso de incapacidad laboral o de jubilación, derecho a la educación (art. 37) y el derecho al medio ambiente (art. 53). Pero junto a ellos, se reconoce una cláusula genérica que prescribe la actuación del Estado en casos de necesidad (art. 28.1).

7. BIBLIOGRAFÍA

- ALBARADO, E.: «La formación del sistema político de la República Rusa», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 95, 1997, págs. 125 y sigs.
- «Derechos, libertades y democracia en Rusia», *Cuadernos Constitucionales de la cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 26/27, 1999, págs. 133 y sigs.
- BARRY, GINSBURGS, DONAL D., y GEORGE: *Soviet Law after Stalin*, A. W. Sijthoff, Leyden, 1977.
- BENZ, W.; KWIET, K., y MATTHÄUS, J. (Hrsg.): *Einsatz im «Reichskommissariat Ostland» Dokumente zum Völkermord im Baltikum und in Weißrußland 1941-1944*, ed. Metropol, Berlin, 1998.
- CLEMENS, WALTER C.: *Baltic independence and Russian empire*, ed. Macmillan, Basingstoke, 1991.
- FLORES JUBERÍAS, C.: «El debate en torno a los derechos sociales en el constitucionalismo postcomunista», en *Papeles del Este, Transiciones postcomunistas*, ed. Universidad Complutense de Madrid, núm. 2, 2001.
- GANINO, M.: «L'evoluzione costituzionale nell'URSS del Presidente Gorbachev», *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 1990, págs. 376 y sigs.
- GARCÍA ÁLVAREZ, M.: *Las Constituciones de los Países Socialistas*, ed. Celarayn, León, 1980.
- LUCHTERHANDT, O.: «Die Sowjetunion auf dem Wege zum Rechtsstaat», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Bd. 39, 1990, págs. 157 y sigs.
- MAMUT, M.: «Politische Leitideen und ihre rechts- und staats theoretischen Voraussetzungen im Verfassungsentwurf der russischen Föderation», *Rechtstheorie*, Hf. 3, 1991, págs. 259 y sigs.

- PÖLD, J.: *Lectures of Estonian Constitutional Law*, ed. Tartu, Iuridicum Foundation, 2001.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: «La nueva Constitución soviética de 7 de octubre de 1977», *Documentación Administrativa*, núm. 179, 1978, págs. 87 y sigs.
- SETON WATSON, H.: *Le democrazie impossibili. L'Europa orientale tra la due Guerra mondiali*, ed. Rubbentunno, Messina, 1992.
- STEEN, A.: *Between past and future: elites, democracy and the state in post-communist countries: a comparison of Estonia, Latvia and Lithuania*, Ashgate, Aldershot, 1997.
- TAAGEPERA, R.: *Estonia: Return to Independence (Westview Series on the Post-Soviet Republics)*, ed. Westview Press, Boulder, 1993.