

CARACTERES FUNDAMENTALES DE LA NUEVA CONSTITUCION RUMANA DE DICIEMBRE DE 1991 (*)

Por CARLOS FLORES JUBERIAS

«Una rebelión de esclavos tiene pocas cosas en común con un movimiento de reformas sociales. El esclavo rebelde abandona, ciertamente, de la noche a la mañana, su condición de siervo, mas no aspira sino a la venganza, que rara vez es un sentimiento constructivo. El esclavo alzado busca, en el mejor de los casos, un César más humano, pero no puede encontrar en sí mismo los recursos de un individuo autónomo. Ha sido privado de su comunidad, de sus ideas, de su lengua. Está a solas con su odio, que sólo es igual a su impotencia» (ADAM MICHNIK. París, 1983)

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: UN APUNTE SOBRE LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE RUMANÍA.—II. EL PROCESO CONSTITUYENTE: a) Un punto de partida: la Revolución de diciembre de 1989. b) Las transformaciones del panorama político rumano. c) El proceso constituyente.—III. EL CONTENIDO DE LA CONSTITUCIÓN: a) Los principios generales. b) Derechos, libertades y obligaciones fundamentales. c) El Parlamento. d) La presidencia de la República. e) El gobierno y la administración. f) La defensa y la reforma de la Constitución.—IV. EL REFERÉNDUM DEL 8 DE DICIEMBRE: a) Las principales fuerzas políticas y su actitud ante el proyecto de Constitución. b) El referéndum y sus resultados.—V. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS.

(*) El presente trabajo trae su origen de la conferencia pronunciada bajo el título «La Constitución rumana de 1991» en las jornadas que, bajo el título genérico de «¿Perestroika o Democracia? Reforma y Revolución en la Europa Central y Oriental», organizó, en abril de 1992 el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de La Laguna. El autor está en deuda de gratitud con Juan Hernández Bravo, de la Universidad de La Laguna, y con Francisco Veiga Rodríguez, de la Universidad Autónoma de Barcelona, por sus atenciones —tan impagables como desacostumbradas— a la hora de gestar el presente texto.

I. INTRODUCCION: UN APUNTE SOBRE LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE RUMANIA

La nueva Constitución rumana de 8 de diciembre de 1991 constituye el último hito de una historia constitucional breve pero densa, de la que, si algún rasgo hubiese de señalarse en una descripción a vuelapluma, sería el de su persistente superficialidad.

De forma extremadamente sintética, cabría señalar que los orígenes más remotos de la historia constitucional rumana podrían situarse en el llamado *Regulament organic*, una suerte de constitución claramente oligárquica ideada por la nobleza de los principados de Valaquia y Moldavia en un momento —1831 y 1832— de cierta relajación del dominio ruso. El *Regulament* depositaría una cierta autonomía legislativa y administrativa en un cuerpo legislativo propio, pero no afectaría en nada al control entonces ruso y más tarde turco.

La Guerra de Crimea y el Tratado de París (1856) respetarían la soberanía turca, pero sustituirían el protectorado ruso por el de las potencias occidentales, que respaldarían la idea de incrementar la autonomía y la neutralidad de los principados y de colocarlos en breve bajo unas instituciones comunes y una corona hereditaria. La elección en enero de 1859 de Alexandru I. Cuza como príncipe tanto de Valaquia como de Moldavia supondría de hecho la aparición de Rumanía como entidad política diferenciada, si bien no todavía como estado soberano. La ratificación por turcos y occidentales de esta elección le permitiría a Cuza avanzar en el proceso de institucionalización promulgando en mayo de 1864 la que puede considerarse la primera Constitución de la Rumanía unificada. En ella se contemplaría la existencia de dos cámaras, combinándose la existencia del sufragio universal con la del sufragio acumulativo para los grandes propietarios.

Depuesto Cuza en febrero de 1866, sería sucedido por Carlos de Hohenzollern-Sigmaringen, quien bajo la protección francesa —una constante en la historia rumana— promulgaría un nuevo texto fundamental en julio de ese mismo año, muy en la línea de la Carta belga de 1831. Este sobreviviría de modo más o menos real durante casi medio siglo, adaptándose como es lógico a las cambiantes situaciones del país y principalmente al logro de su plena soberanía el 9 de mayo de 1877 y a su conversión en reino independiente en 1881.

La I Guerra Mundial supondría para Rumanía un fracaso en los frentes de batalla, pero un éxito en las mesas de negociaciones, en donde obtendría amplios beneficios tanto de la derrota austrohúngara como de la retirada rusa. Alcanzado el ideal de la «Gran Rumanía» merced a la incorporación de Besarabia, Bucovina, Banato y Transilvania, se vería como imprescindible la adopción de una nueva Constitución. La posición progermánica de los conservadores les haría incompatibles con la nueva orientación del país, con lo que el panorama político se despejaría para campesinos, nacionales y populares, pero sobre todo para los liberales, más capacitados para dar vertebración a las nuevas estructuras sociales que comenzaba a afianzarse en la nueva Rumanía. Tras el ascenso al poder de estos últimos a comienzos de 1922, se

aceleraría la elaboración de una nueva Constitución, que sería finalmente adoptada bajo los auspicios de Ion Bratianu en marzo de 1923. Este sería sin duda el más importante documento de la historia constitucional rumana, no tanto por su efectiva vigencia en los años inmediatamente posteriores como por su carácter de concreción política del momento más culminante de la historia reciente del país y referente último para los momentos de crisis. Bajo su vigencia, y merced a una ley electoral similar a la de la Italia fascista —claramente favorecedora de los partidos mayoritarios— y a una corrupción electoral generalizada, Rumanía ensayaría un sistema de turno pacífico en el poder en el que pese a todo no escasearían las crisis. Se sucedería así una serie de gobiernos liberales y nacional-campesinos que a la postre quebrarían entre el empuje de los radicales del Partido Nacional Cristiano y la Guardia de Hierro y la ambición política del rey Carol II.

La Constitución de 20 de febrero de 1938, en la línea corporativista entonces tan pujante en Europa, no sería sino el instrumento ideal para la política personalista del rey Carol II, que ante la persistente generalización de los modelos autoritarios en las potencias vecinas y la creciente simpatía por esas ideas en su propio país, optaría por adelantarse a los acontecimientos y convertirse él mismo —con nefastas consecuencias— en el autócrata de Rumanía (1).

Tras el paréntesis de la II Guerra Mundial y el armisticio de septiembre de 1944, los sucesivos gobiernos militares del rey Miguel I intentarían un restablecimiento —siquiera parcial— de la Constitución de 1923. Pero la pujanza del Partido Comunista, dirigido por Gheorghe Gheorghiu-Dej, favorecido desde el Gobierno Groza y apoyado sin ambages por la Unión Soviética, haría inviable la instauración de un régimen de corte democrático. Forzada la abdicación del rey, suspendido el partido liberal, proscrito el partido nacional-campesino y forzado el socialdemócrata a fusionarse con los comunistas, nada impediría el triunfo de estos últimos en las fraudulentas elecciones de marzo de 1948 y la posterior instauración de un régimen de corte comunista e inspiración pro soviética. Esta orientación marcaría decididamente los textos constitucionales de abril de 1948 y septiembre de 1952.

En última instancia, la Constitución de 21 de agosto de 1965 constituiría el documento idóneo para la política de concentración de poder del nuevo hombre fuerte del régimen, Nicolae Ceausescu, que sería investido secretario general del Partido Comunista en 1965, presidente del Consejo de Estado en 1967 y presidente de la República en 1974. Bajo su mandato, el régimen desarrollaría una bien conocida política de dirigismo político y económico en lo interior y de independencia y

(1) Sobre la historia política de Rumanía hasta el comienzo de la II Guerra Mundial, véase, como aportaciones clásicas, las de NICOLAE IORGA: *Histoire des Roumains et de la Romanité Orientale*, Bucarest, L'Academie Roumaine, 1937, y *La place des roumains dans l'histoire universelle*, Bucarest, 1936. En este campo, y con diferentes perspectivas, también son estimables las obras de M. CONSTANTINESCU, C. DAICOVICIU y S. PASCU: *Histoire de la Roumanie des origines à nos jours*, París, 1970; VLAD GEORGESCU: *The Romanians: A History*, Londres, I. B. Tauris, 1991; HENRY ROBERTS: *Romania. Political Problems of an Agrarian State*, New Haven, Ct., Yale University Press, 1951, y ROBERT SETON-WATSON: *A History of the Romanians: from Roman Times to the Completion of Unity*, Hamden, Ct., Archon Books, 1963.

afirmación nacionalista en lo exterior (2). Política que, pese a ciertos éxitos iniciales —en especial en lo referente a la imagen internacional del régimen— acabaría sumiendo al país en una situación de miseria y desmoralización de proporciones aún hoy incalculables y propiciando una revolución que, al contrario de aquellas que le habían precedido en otros países del área, no estaría exenta de sangre (3).

II. EL PROCESO CONSTITUYENTE

Aunque la Asamblea Constituyente elegida el 20 de mayo de 1990 agotaría prácticamente hasta el último día el plazo de dieciocho meses que el Decreto-Ley 92/1990 de convocatoria de las elecciones le había brindado —so pena de ser automáticamente disuelta— para cumplir con su tarea, no se puede afirmar que el proceso constituyente rumano haya sido, en términos comparativos, un proceso lento. Si bien es cierto que algún otro país —es el caso de Bulgaria— contaba ya con una nueva Constitución desde julio de 1991, pese a haber verificado sus primeras elecciones democráticas algo más tarde que Rumanía, no lo es menos que otros países de la zona —pensemos en Checoslovaquia y Polonia— llevarían a cabo procesos constituyentes mucho más dilatados y caóticos, mientras que otros —es el caso de Hungría— optarían desde un principio por reformar su vieja Constitución en una

(2) Sobre el régimen comunista rumano, véanse, entre otros, MARK ALMOND: *Decline Without Fall: Romania under Ceausescu*, Londres, IEDSS, 1988; CATHERINE DURANDIN y DESPINA TOMESCU: *La Roumanie de Ceausescu*, Cahors, Editions Guy Épand, 1988, 281 págs.; STEPHEN FISCHER-GALATI: *The Socialist Republic of Rumania*, Baltimore, Md., The Johns Hopkins University Press, 1969, 113 págs.; TROND GILBERG: *Nationalism and Communism in Romania*, Boulder, Co., Westview Press, 1990, 288 págs.; LAWRENCE GRAHAM: *Romania. A Developing Socialist State*, Boulder, Co., Westview Press, 1982, 136 págs.; GHITA IONESCU: *Communism in Romania, 1944-1962*, Oxford, Oxford University Press, 1964; ROBERT R. KING: *A History of the Romanian Communist Party*, Stanford, Ca., Hoover Institution Press, 1980, 190 págs.; MICHAEL SHAFIR: *Romania, Politics Economics and Society*, Londres, Pinter Publishers, 1985, e ION RATIU: *Contemporary Romania*, Richmond, Va., Foreign Affairs Publishing, 1975. Trabajos especialmente consagrados al análisis de las instituciones políticas serían los de I. CETERCHI: *Le régime d'État de la R. S. de Roumanie*, Bucarest, 1967; M. OROVEANU: «Les modifications de la constitution de la R. S. de Roumanie», en *Revue du Droit Public*, núm. 5, París, 1970, págs. 1151 y sigs., y J. ZAKRZEWSKA: «Les révisions de la constitution de la R. S. de Roumanie», en *Revue d'Études comparées Est-Ouest* (junio 1978), París, 1978, págs. 151 y sigs. Un estudio comparativo particularmente atento hacia el caso rumano sería el de TUDOR DRAGANU: *Structures et institutions constitutionnelles des pays socialistes européens*, París, Económica, 1981.

(3) En torno a la actitud del régimen comunista rumano en el período inmediatamente anterior a su caída, véanse, entre otros: ANNELI UTE GABANYI: «Am Vorabend der Revolution: Ceausescu unter Druck», en *Südosteuropa*, núm. 39/2, Munich, 1991, págs. 39 a 97; VLAD GEORGESCU: «Romania in the 1980s: The Legacy of Dynastic Socialism», en *Eastern European Politics and Societies*, núm. 2/1, Seattle, Wa., 1988, págs. 69 a 93; DANIEL N. NELSON (ed.): *Romania in the 1980s*, Boulder, Co., Westview Press, 1988, y VLADIMIR TISMANEAU: «Personal Power and Political Crisis in Romania», en *Government and Opposition*, núm. 24/2, Londres, 1989, págs. 177 a 198, y «The Tragicomedy of Romanian Communism», en *Eastern European Politics and Societies*, núm. 3/2, Seattle, Wa., 1989, págs. 329 a 376.

operación que, pese a su profundidad, entrañaba sin duda una complejidad técnica menor que la de elaborar desde la nada una nueva ley fundamental (4).

a) *Un punto de partida: la Revolución de diciembre de 1989*

Los orígenes últimos del nuevo orden político rumano han de buscarse sin duda en los bien conocidos sucesos de diciembre de 1989, cuando la repentina insurrección popular iniciada el día 16 en la localidad de Timisoara prendió de modo inesperado en amplias masas de población a lo largo del país, llegando a transformarse en un vasto movimiento revolucionario del que se derivaría en cuestión de días la caída de Nicolae Ceausescu y la instauración de un nuevo régimen (5). En particular, deberían reseñarse en esta primera fase de la transición política en Rumanía la relevancia de tres fechas. Una sería la del 22 de diciembre, momento en el que, ante la desorganización reinante en el movimiento opositor por la carencia tanto de un liderazgo consolidado como de un programa básico y una estrategia de acción, haría su aparición en la escena política el autodenominado Frente de Salvación Nacional (FSN), presentado en un principio como un mero comité de coordinación destinado a vertebrar la revolución y a encauzarla en una dirección asumible por las distintas tendencias políticas operantes en aquel momento. La otra fecha clave sería la del 28 de diciembre, cuando ejecutado ya el matrimonio Ceausescu y eliminada práctica-

(4) A la vista de este dato cabría preguntarse, con Elster y Holmes (véase JOHN ELSTER y STEPHEN HOLMES: «New Constitution Adopted in Romania and Bulgaria», II, en *East European Constitutional Review*, núm. 1/1, Chicago, 1992, págs. 11 y 12, 1992) qué explicación cabría dar al fenómeno de que fuesen precisamente los Parlamentos menos liberales de la Europa Oriental —el búlgaro, dominado por el Partido Socialista Búlgaro, y el rumano, por el Frente de Salvación Nacional— los que más empeño hubiesen puesto en la redacción de nuevas constituciones. En palabras de ambos autores, «la razón parece haber sido que las élites del viejo régimen, luchando a la contra, cuentan a la vez con mayores oportunidades y con mayores incentivos que las élites postcomunistas para elaborar nuevas constituciones. Poseen mayores oportunidades porque los Parlamentos (que son a la vez asambleas constituyentes) dominados por los comunistas pueden ser más fácilmente sujetos a disciplina y control que los Parlamentos de países como Hungría y Checoslovaquia, en donde la vida política resulta ya sumamente pluralista y los líderes del antiguo régimen han sido en su mayoría apartados de la escena. Y cuentan con mayores incentivos porque son los que más tienen que ganar presentándose a sí mismos como los “padres” de un orden constitucional liberal, y los que más tienen que perder si la nueva Constitución permite el enjuiciamiento de los cargos públicos por los crímenes cometidos bajo el viejo sistema».

(5) Sobre este momento clave en la historia más reciente de Rumanía, véanse, entre otros, MARK ALMOND: *The Rise and Fall of the Nicolae and Elena Ceausescu*, Londres, Chapman, 1992; ANNELI UTE GABANYI: *Die unvolltete Revolution. Rumäniens zwischen Diktatur und Demokratie*, Múnich, Piper, 1990, 228 págs.; VICTOR LOUPAN: *Roumanie, l'histoire d'un coup d'Etat*, París, Robert Laffont, 1990, 223 págs.; MARTYN RADY: *Romania in Turmoil*, Londres, I. B. Tauris, 1992, 226 págs.; NESTOR RATESH: *Romania: The Entangled Revolution*, Nueva York, NY, Praeger, 1991; VLADIMIR TISMANEANU: «La révolte de la vieille garde», en *Les Temps Modernes*, núm. 522, París, 1990, págs. 5 a 41; FRANCISCO VEIGA: *Rumanía, o el desafío de las mil piezas que no encajan*, en MARILÓ RUIZ DE ELVIRA y CARLO PELANDA (eds.): *Europa se reencuentra. La difícil transición del Este al Oeste*, Madrid, El País-Aguilar, 1991, págs. 243 a 262.

mente toda resistencia a la Revolución, consolidaría el FSN su apropiación del poder mediante la emisión de un decreto en el que normativizaría sus estructuras y se autoinvertiría como el «órgano supremo del poder del estado», dando al mismo tiempo por suprimidas las instituciones fundamentales del antiguo régimen y por instaurado el pluralismo de partidos. En última instancia, el hecho de que el 23 de enero de 1990 el Consejo del FSN hiciese pública una declaración en el sentido de que había decidido constituirse en un partido político y concurrir como tal a las inminentes elecciones parlamentarias constituiría un tercer momento clave en esta primera fase de la transición rumana hacia la democracia, toda vez que tal decisión suponía de hecho una nueva metamorfosis del FSN que pasaba así de ser un mero gestor desinteresado y neutral del cambio de régimen a constituir una fuerza política más de las varias en liza, detentadora monopolista al mismo tiempo de un poder político carente todavía de límites. Ciertamente, la aparición de los primeros movimientos de oposición al nuevo poder y la masiva respuesta ciudadana a sus llamadas a la movilización contra esa nueva forma de identificación estado-partido que parecía haber ideado en FSN obligarían a éste a una seria reconsideración de los esquemas de su decisión, que se concretaría en la formación el 9 de febrero de 1990 del llamado Consejo Provisional de Unidad Nacional (6). Sin embargo, esta especie de parlamento interino de composición multipartidista que se haría con las competencias antes asumidas por el FSN, operaría en buena medida bajo su control hasta la celebración en mayo de las primeras elecciones parlamentarias, de las que se derivaría la formación de una Asamblea Constituyente (*Adunarea Constituantă*) y a la vez legislativa, integrada por dos cámaras —la Asamblea de los Diputados (*Adunarea Deputatilor*) y el Senado (*Senat*)— de competencias bien similares.

El sistema electoral utilizado —altamente proporcional— debería haber permitido una significativa presencia en el proceso constituyente de la práctica totalidad de las fuerzas políticas operantes en el país. Pero la posición de preeminencia de la que había venido disfrutando el FSN desde las primeras horas de la Revolución se dejaría sentir de forma decisiva en el momento de la elección, brindándole una aplastante mayoría en ambas cámaras (7) y colocando en la Presidencia de la Repú-

(6) El CPUN se compondría, en concreto, de tres representantes de cada una de las 35 fuerzas políticas inscritas hasta aquel momento, así como de 27 representantes de las distintas minorías nacionales del país, tres representantes de los antiguos presos políticos y 75 representantes «de la sociedad civil». Pese al aparente aperturismo que entrañaba su creación, los hechos demostrarían que el CPUN no era sino un instrumento en manos del FSN que, directa o indirectamente, estaba en condiciones de controlar a la mayor parte de sus integrantes. Sobre el sentido y las consecuencias de estas transformaciones véanse, entre otros, los puntos de vista de ALEXANDRA LAIGNEL-LAVASTINE: «Le heurt des légitimités auto-proclamées», en *La Nouvelle Alternative*, núm. 17, París, 1990, págs. 30 a 32, y OCTAVIAN PALER: «Le Conseil du front de salut national et la question de sa légitimité», *id.*, págs. 35 a 37, y MICHAEL SHAFIR: «The Provisional Council of National Unity: Is History Repeating Itself?», en *RFE Report on Eastern Europe*, núm. 1/9, Munich, 1990, págs. 18 a 25. Para un análisis más general de la cuestión, véase MINHEA BERINDEI, ARIADNA COMBES y ANNE PLANCHE: *Roumanie, le livre blanche. La réalité d'un pouvoir néocommuniste*, París, La Découverte, 1990, 260 págs.

(7) Sobre el particular, véanse entre otros los excelentes trabajos de ANNELI UTE GABANYI: «Die Wahlen in Rumänien», en *Südosteuropa*, núm. 39/7-8, Munich, 1991, págs. 405 a 428; TOM GALLAGHER:

blica a su hombre fuerte, Ion Iliescu. De este modo quedaba a la vez despejado y legitimado su acceso al poder, así como su uso del mismo durante los meses precedentes, objetos ambos de una crítica cada vez más insistente. Por su parte, las fuerzas de la oposición, divididas e incluso a veces lejanas en sus planteamientos a las inquietudes de la mayoría de los rumanos, habrían de conformarse con una exigua representación parlamentaria que les privaba de prácticamente toda posibilidad de negociar con el poder.

Las razones para esta tremenda desproporción entre los resultados serían múltiples. De una parte, resultaba evidente el éxito del FSN en su intento de presentarse ante el electorado como el auténtico protagonista de la revolución de diciembre de 1989 y, al mismo tiempo, de presentar a los partidos de la oposición —y principalmente a las formaciones históricas, como el PNTcd, el PNL y el Partido Socialdemócrata— como grupos más ligados al pasado que comprometidos con el futuro, cuyos líderes habían vivido cómodamente en el exilio los años de la dictadura mientras el resto del pueblo sufría en el país carencias de todo tipo. Pero, además, resultaba innegable que el FSN había sacado también un enorme provecho de su presencia masiva en los órganos provisionales del poder, los cuales le habían permitido hacerse con amplias parcelas de presencia en prensa y televisión, así como con muchos de los medios materiales y humanos de las antiguas organizaciones comunistas, mientras que los partidos de la oposición se veían obligados a hacer campaña careciendo de casi todo. Por lo demás, los momentáneos éxitos internacionales del gobierno de Petre Roman permitirían al FSN labrarse un cierto marchamo de ser el partido que lograría la plena integración de Rumanía en el Europa democrática. En última instancia, no dejaría de resultar relevante el hecho de que, de entre los partidos concurrentes a las elecciones, el FSN fuese el menos partidario de las repesalias políticas contra los antiguos dirigentes comunistas y el más decidido defensor de mantener en lo posible las «ventajas» sociales del régimen de Ceausescu: en un país donde prácticamente nadie había conseguido mantenerse al margen del régimen y donde el Estado había venido siendo casi el único motor de la vida económica, oír hablar de radicales depuraciones o de vertiginosas liberalizaciones resultaba bien poco tranquilizador (8).

b) *Las transformaciones del panorama político rumano*

Sin embargo, el mapa político resultante de las elecciones del 20 de mayo distaría mucho de permanecer estable durante los meses en que se desarrollaría en proceso constituyente. Muy al contrario, éste experimentaría cambios de suma relevan-

«Romania: The Disputed Election of 1990», en *Parliamentary Affairs*, núm. 44/1, Oxford, 1991, págs. 79 a 93, y DANIEL NELSON: «Elections in Eastern Europe: Romania», en *Electoral Studies*, núm. 9/4, Oxford, 1990, págs. 355 a 366.

(8) Sobre este particular, véase, por todos, MARTYN RADY: *Romania...*, págs. 160 a 173.

cia que, aunque no siempre, tendrían relevancia parlamentaria, influirían de forma decisiva sobre el rumbo de los debates constitucionales.

ELECCIONES PARLAMENTARIAS DEL 20 DE MAYO DE 1990.
COMPOSICIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Censo: 17.200.722.

Participación: 14.824.912 para la Asamblea; 14.822.596 para el Senado (86,2%)

Votos nulos: 1.117.753 (7,54%) para la Asamblea; 866.414 (5,85%) para el Senado

| | Adunarea Deputatilor (387 esc.) | | | Senat (119 escaños) | | |
|---|---------------------------------|---------|---------|---------------------|---------|---------|
| | N.º votos | % Votos | Escaños | N.º Votos | % Votos | Escaños |
| FSN (Frente de Salvación Nacional) | 9.089.659 | 66,31 | 263 | 9.353.006 | 67,02 | 92 |
| UDMR (Unión Demócrata Húngara de Rumanía) | 991.601 | 7,23 | 29 | 1.004.353 | 7,20 | 12 |
| PNL (Partido Nacional Liberal) | 879.290 | 6,4 | 29 | 985.094 | 7,06 | 9 |
| MER (Movimiento Ecologista de Rumanía) | 358.864 | 2,62 | 12 | 341.478 | 2,45 | 1 |
| PNTcd (Partido Nacional Campesino crist-dem) | 351.357 | 2,56 | 12 | 348.867 | 2,50 | 1 |
| AUR (Alianza para la Unidad de los Rumanos) | 290.875 | 2,12 | 9 | 300.473 | 2,15 | 2 |
| PDAR (Partido Democrático Agrario de Rumanía) | 250.403 | 1,83 | 9 | 221.790 | 1,59 | 0 |
| PER (Partido Ecologista Rumano) | 232.212 | 1,62 | 8 | 192.174 | 1,38 | 1 |
| PSDR (Partido Socialista Democrático Rumano) | 143.393 | 1,05 | 5 | 152.989 | 1,10 | 0 |
| PSD (Partido Socialdemócrata Rumano) | 73.014 | 0,53 | 2 | 67.762 | 0,50 | 0 |
| GDC (Grupo de Centro Democrático) | 65.941 | 0,48 | 2 | 65.440 | 0,47 | 0 |
| Otros partidos | | | 7 | | | 0 |
| Independientes | | | 0 | | | 1 |
| Representantes designados por las Minorías Nacionales no representadas | | | 9 | | | — |

Fuente: ANNEL UTE GABANYE: «Die Wahlen in Rumänien» en *Südosteuropa*, núm. 39/7-8, Múnich, 1991, págs. 405-428, y PAVEL CÂMPEANU, ARIADNA COMBES y MINHEA BERINDEI: «România, înainte si dupa 20 mai», en *Humanitas*, Bucarest, 1991, 147 págs

En apretada síntesis, las más importantes de estas transformaciones podrían ser las siguientes:

a) La sostenida pérdida de respaldo popular experimentada por el FSN, que en poco menos de un año perdería —a decir de la mayor parte de las encuestas de opinión barajadas (9)— entre la mitad y los dos tercios de su electorado potencial, víctima de su incapacidad para contener el creciente deterioro de la economía nacional y de evitar los cada vez más constantes disturbios. Tal caída en la popularidad del Frente alcanzaría muy directamente al primer ministro Roman, así como, en menor

(9) Véase MICHEL SHAFIR: «Public Opinion One Year after the Elections», *RFE Report on Eastern Europe*, núm. 2/24, Múnich, 1991, págs. 22 a 29. Con todo, la prueba más concluyente de ese desgaste vendría dada, poco después de aprobada la Constitución, por los resultados de las elecciones locales y parlamentarias de 1992 que supondrían para las dos fuerzas sucesoras del Frente una pérdida muy sustancial de su electorado.

medida, al presidente Iliescu. Sin embargo, la oposición parlamentaria obtendría beneficios bien limitados, mostrándose la mayor parte de los descontentos a favor de sustituir al gobierno actuante no por uno integrado por las fuerzas de la oposición, sino por uno constituido al margen de todo partido.

b) La agudización de las tensiones internas en el seno del FSN, en donde prácticamente desde el primer momento sería perceptible la existencia de al menos dos tendencias —algunos hablarían de no menos de cinco— progresivamente divergentes. La primera, más conservadora y a veces tildada de neocomunista, partidaria de cambios mínimos y siempre paulatinos, vendría encabezada por Ion Iliescu y contaría con el apoyo de personajes tan importantes en la estructura del partido y de estado como Alexandru Birladeanu y Dan Martian, presidentes, respectivamente, del Senado y de la Asamblea. La segunda, más reformista y pragmática, más europeísta y decididamente partidaria de una reforma política y económica rápida y profunda, vendría encarnada fundamentalmente por el primer ministro Roman y la mayoría de su gabinete. Sus enfrentamientos más o menos sordos pondrían el partido al borde de la ruptura total en varias ocasiones a lo largo del proceso constituyente y propiciarían la salida del mismo de pequeños grupos de militantes disconformes con la presencia en él de una u otra facción. De ambas, la de Roman parecía contar con apoyos más amplios en el seno del Frente —sería, de hecho, la que a la postre se haría con el control del partido, forzando la salida del propio Iliescu—, pero la presencia de miembros del sector más conservador —empezando por el propio presidente— en puestos claves de la Administración dejaría a este otro sector en una posición política más favorable y propiciaría incluso la defenestración de Roman en uno de los episodios más confusos de este período (10).

c) La mejora en las relaciones entre los grupos de la oposición parlamentaria redundaría en una proliferación de las acciones conjuntas y, en particular, en la creación de iniciativas de coordinación como el Foro Democrático Antitotalitario (octubre de 1990) o la Convención Nacional para el Establecimiento de la Democracia (diciembre de 1990), en la que se agruparían los partidos campesino, liberal, socialdemócrata y húngaro, así como los dos grupos ecologistas con representación parlamentaria. Sin embargo, la efectividad de estas iniciativas se vería limitada por la propia ineficacia de los partidos tradicionales a la hora de captar adhesiones, por la imposibilidad de atraer hacia posturas comunes a los restantes grupos parlamentarios —más próximos al FSN que a la propia oposición— e incluso por la aparición de serias divergencias en algunas fuerzas —principalmente el PNL— respecto de la conveniencia de ir demasiado lejos en esa política de convergencia.

(10) Sobre los problemas internos del FSN, véanse: DAN IONESCU: «The National Salvation Front and Social Democracy», *RFE Report on Eastern Europe*, núm. 2/4, Múnich, 1991, págs. 34 a 39; «National Salvation Front Holds Convention», *RFE Report on Eastern Europe*, núm. 2/13, Múnich, 1991, págs. 6 a 11, e «Infighting Shakes Romania's Ruling Party», *RFE/RL Research Report*, núm. 1/14, Múnich, 1992, págs. 24 a 28; GABRIEL TOPOR: «The National Salvation Front in a Crisis», *RFE Report on Eastern Europe*, núm. 2/33, Munich, 1991, págs. 24 a 29, y ANNELI UTE GABANYI: «Präsident Iliescu gegen Premier Roman: Frontenbildung in der Front der Nationalen Rettung», *Südosteuropa*, núm. 9/1991, Munich, 1991.

d) La aparición de grupos opositores extraparlamentarios de gran empuje. Tal sería el caso de la Alianza Cívica, creada en noviembre de 1990, a partir de una larga lista de asociaciones ciudadanas, con la intención de constituirse en «marco para la cooperación de todas las energías de la sociedad que defiendan los valores espirituales humanistas y democráticos». Planteada en un principio más como un foro de debate para la revitalización de la sociedad civil que como una entidad netamente política, la Alianza ampliaría su estrategia de acción en septiembre de 1991 con la creación del Partido de la Alianza Cívica, cuyas actividades se encaminarían en una línea política similar a la de la propia Alianza. La presencia en estas iniciativas de intelectuales de cierta relevancia y de líderes políticos en ascenso como Marian Munteanu o Nicolae Manolescu, así como la colaboración de grupos de opinión prestigiosos como la Sociedad Timisoara, el Grupo por el Diálogo Social o Solidaridad Universitaria, darían pronto a la AC un predicamento muy reseñable, aunque circunscrito en buena medida a la Rumanía urbana (11).

e) El surgimiento de grupos de carácter nacionalista y la agudización de las tensiones interétnicas. Aunque presentes desde un principio en la nueva escena política rumana, las fuerzas nacionalistas radicales —sorprendentemente cercanas a los sectores más ortodoxos del régimen de Ceausescu— empezarían a hacer sentir su presencia de modo más intenso desde mediados de 1990. En ese sentido, a la Alianza para la Unidad Rumana y a su organización paralela *Vatra Romaneasca* (Hogar Rumano) se le añadirían bien pronto organizaciones como el Partido de la Unión Nacional de los Rumanos o *Romania Mare* (La Gran Rumanía), así como una serie larga serie de publicaciones de gran tirada —*Democratia*, *Natiunea*, *Mileniul III* o la propia revista del partido *Romania Mare*— que lograrían una rápida crispación de la atmósfera política con sus continuas denuncias de oscuras maniobras antinacionales por parte de casi toda la oposición, pero especialmente de los grupos monárquicos y la minoría húngara. Sus argumentos, especialmente bien recibidos en los sectores más «duros» del FSN, serían en buena parte los responsables del marcado carácter nacionalista que a la postre caracterizaría al texto constitucional (12).

f) El surgimiento de una prensa libre, elemento esencial para el desarrollo de un debate político verdaderamente plural. En ese sentido, la aparición de nuevos

(11) Sobre la Alianza Cívica véanse, entre otros, los artículos de EDITH LIOMEI, en *La Nouvelle Alternative* («Déclaration de l'Alliance Civique», *LNA*, núm. 20, París, 1990, págs. 35 y 36, y «L'entrée de l'Alliance Civique dans l'arène politique roumaine», *LNA*, núm. 23, París, 1991, págs. 54 y 55), así como el capítulo final de la obra de MINTIEA BERINDEI, ARIADNA COMBES y ANNE PLANCHE: *Roumanie, le livre...*

(12) Véanse sobre este particular, DENNIS DELETANT: «The Role of *Vatra Romaneasca* in Transylvania», *RFE Report on Eastern Europe*, núm. 2/5, Múnich, 1991, págs. 28 a 37; ALEXANDRA LAIGNEL LAVASTINE: «A propos de la question nationale en Roumanie», *La Nouvelle Alternative*, núm. 24, París, 1991, págs. 43 a 46; JEAN-BAPTISTE NAUDET: «Le nationalisme roumain: danger réel ou pétard mouillé?», *La Nouvelle Alternative*, núm. 22, París, 1991, págs. 23 a 27; MICHAEL SHAFIR: «Anti-Semitism without Jews in Romania», *RFE Report on Eastern Europe*, núm. 2/26, Múnich, 1991, págs. 20 a 32, y «The Greater Romania Party», *RFE Report on Eastern Europe*, núm. 2/46, Múnich, 1991, págs. 25 a 30, y, de modo especial, FRANCISCO VEIGA: «¿Quinta columna o piedra angular? Tendencias ultranacionalistas en Rumanía tras la Revolución de 1989», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 21, Barcelona, 1991, págs. 81 a 105.

medios de comunicación escritos sería especialmente intensa durante todo 1990, como intensos —aunque más bien infructuosos— serían los intentos de introducir entre los medios de comunicación social del Estado unas dosis de pluralismo más aceptables que las hasta entonces experimentadas. Todo ello contribuiría a hacer del debate constitucional una experiencia mucho más democrática que la desarrollada durante los meses inmediatamente anteriores a las elecciones parlamentarias de mayo.

c) *El proceso constituyente*

Por lo que se refiere a la estricta mecánica del proceso constituyente, el primer paso se daría formalmente el 11 de julio con la elección por parte de la Asamblea Constituyente de una Comisión Constitucional, integrada fundamentalmente por parlamentarios de ambas cámaras, pero asistida también por expertos nacionales y extranjeros (13). Esta se concentraría primeramente en la elaboración de una especie de anteproyecto constitucional —las llamadas «Tesis para una nueva Constitución»— que sería presentado ante las cámaras el 11 de diciembre, sometido a un período de debate público de dos meses y posteriormente discutido por ellas, con notable minuciosidad, entre el 15 de febrero y el 21 de junio (14). Los debates parlamentarios en torno a las mencionadas tesis brindarían a la Comisión un nuevo punto de partida —esta vez más contrastado con la evidencia del parecer mayoritario de las cámaras— sobre cuya base procederían a la redacción de un segundo proyecto (15). Concluido éste y presentado ante las cámaras, el 8 de julio se abriría un nuevo plazo para la presentación de enmiendas, al que sucedería una nueva discusión artículo por artículo, que se abriría el 10 de septiembre y que concluiría con la aprobación del texto definitivo de la Constitución, en sesión solemne, el 21 de noviembre (16).

(13) En concreto, la comisión se hallaría integrada por diez senadores y once diputados, así como por cinco expertos independientes y sin voto. En todo caso, tanto la Comisión como la Asamblea buscarían en el transcurso de sus trabajos asesoramientos de todo tipo, y celebrarían consultas frecuentes con expertos extranjeros y, de forma especial, con círculos académicos españoles y franceses. Entre los primeros (véase ANTONIE IORGovan: *Le système politique et constitutionnel de la Roumanie*, Barcelona, Working Papers del Institut de Ciènces Polítiques i Socials, 1992, 38 págs.) podrían mencionarse los agrupados en torno al Centro de Estudios Constitucionales y al Tribunal Constitucional. Entre los segundos cabría señalar los nombres de François Luchaire, Jean Gicquel, Robert Badinter o Gérard Conac.

(14) Véase «Romania Supplement (Release 91.4)», en ALBERT P. BLAUNSTEIN y GIBBERT H. FLANZ (eds.): *Constitutions of the Countries of the World*, Dobbs Ferry, NY., Oceana Publications, 1991.

(15) Sobre el proyecto de Constitución entonces presentado ante las Cámaras —que no diferiría demasiado del finalmente aprobado—, véase MICHAEL SHAFIR: «Romania's New Institutions: The Draft Constitution», *RFE Report on Eastern Europe*, núm. 2/38, Múnich, 1991, págs. 22 a 33.

(16) Los debates parlamentarios se hallan íntegramente publicados en los números del *Monitorul oficial al României* correspondientes a los días 12 de septiembre a 20 de noviembre de 1991. El texto oficial de la Constitución sería publicado en el *Monitorul* del mismo día 21; una reproducción facsímil de éste —junto con su traducción al inglés— puede hallarse en «Romania Supplement (Release 92.2)», en

Según los datos que brinda Shafir (17) para este segundo y definitivo proceso de debate, los parlamentarios de la Asamblea Constituyente plantearían más de un millar de enmiendas. De éstas, 145 serían aprobadas e incorporadas a la versión definitiva del texto constitucional, 39 de las cuales provendrían de la oposición democrática. Sin embargo, y pese a lo que las cifras pudieran sugerir, el texto del proyecto apenas recibiría retoques de importancia: la mayor parte de las enmiendas eran de cariz meramente sintáctico, mientras que las que contenían modificaciones de fondo dejarían prácticamente intacta la estructura formal del proyecto y apenas si modificarían de forma significativa contados extremos constitucionales (18).

Culminado este segundo proceso de discusión, la Asamblea abordaría la misma tarde del día 21, y completaría a lo largo del día siguiente, la discusión de la Ley de Referéndum, que debería regir la consulta convocada para el día 8 de diciembre (19). Celebrado éste, su resultado, holgadamente afirmativo, transformaría de forma automática el proyecto elaborado por la Asamblea Constituyente en la octava Constitución de la todavía breve historia de la Rumanía independiente (20).

III. EL CONTENIDO DE LA CONSTITUCION

El proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Constituyente (21) es un documento largo y detallado, integrado por 152 artículos de extensión muy variable,

ALBERT P. BLAUNSTEIN y GIBERT H. FLANZ (eds.): *Constitutions of the Countries of the World*, Dobbs Ferry, NY., Oceana Publications, 1992, págs. 5 a 62.

(17) MICHAEL SHAFIR: «Romania: Constitution Approved in Referendum», *RFE/IRL Research Report*, núm. 1/2, Múnich, 1992, págs. 50 a 55.

(18) En ese sentido entiendo que el juicio de Shafir (MICHAEL SHAFIR: «Romania: Constitution Approved...», pág. 50) en el sentido de que desde el punto de vista de una teoría constitucional democrática, el texto definitivo de la Constitución mejora enormemente el del proyecto, resulta, cuanto menos, un tanto exagerado. Entre las enmiendas que podrían valorarse positivamente podría mencionarse la introducida en el artículo 23 del proyecto, reforzando las garantías de los registros domiciliarios, o la del artículo 31, admitiendo el derecho de los grupos sociales y políticos relevantes a acceder a la televisión y la radio públicas, o la del 32, reconociendo el derecho a recibir en las escuelas estatales enseñanza religiosa, o la del recién introducido artículo 33, referente a la tutela estatal del derecho a la salud o, en última instancia, la del 84, reforzando los mecanismos de control del Parlamento sobre la Presidencia de la República. Por contra, no podrían merecer más que una valoración negativa reformas como la del 127, en el que se sustituiría el derecho de los ciudadanos pertenecientes a las minorías nacionales de usar su lengua materna en los tribunales por el de asistirse de un intérprete, la del 76, por la que desaparecería toda diferenciación de poderes entre las dos Cámaras y, sobre todo, la del 145, que sería reformado en el sentido de permitirle al Parlamento legislar con ignorancia de las sentencias de la Corte Constitucional.

(19) El texto oficial de la Ley sería publicado en el *Monitorul* del día 23; una reproducción facsímil de ésta y de sus anexos puede hallarse en «Romania Supplement (Release 92.2)», en ALBERT P. BLAUNSTEIN y GIBERT H. FLANZ (eds.): *Constitutions...*, págs. 63 a 69.

(20) A este respecto cabe señalar que la propia Constitución, en su artículo 149, establecía una suerte de dispositivo automático de entrada en vigor del texto constitucional, al afirmar que ésta se verificaría en la misma fecha de su aprobación por referéndum, momento en el que quedaría definitivamente abrogada la vigente Constitución de 21 de agosto de 1965.

(21) Las citas que a continuación se hacen provienen de la versión española de la Constitución editada por la agencia estatal de prensa *ROMPRES* bajo el título *Asamblea Constituyente. Constitución de*

agrupados en siete títulos y subdivididos, en el caso del título II, en cuatro capítulos, y en el del título III, en seis capítulos más y varias secciones. La ordenación temática no es muy distinta de la de otras constituciones europeas: así, el título I (arts. 1 a 14) viene dedicado a los «Principios generales», quedando el segundo (arts. 15 a 57) integrado por la enumeración de los «Derechos, libertades y deberes fundamentales» y la descripción de su sistema de garantías. El título III (arts. 58 a 133), que es con mucho el más extenso, viene consagrado genéricamente a las «Autoridades públicas», dedicando capítulos separados al Parlamento, al presidente de la República, al Gobierno, a las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, a la Administración pública y, por último, a la autoridad judicial. Tras un título IV (arts. 134 a 139), dedicado a la «Economía y finanzas públicas», cierran la disposición temática de la Constitución los títulos V, VI y VII, dedicados, respectivamente, a la «Corte Constitucional» (arts. 140 a 145), a la «Revisión de la Constitución» (arts. 146 a 148) y a las «Disposiciones finales y transitorias» (arts. 149 a 152). El texto carece, pues, tanto de preámbulo como de otras disposiciones no insertas en su articulado (22).

a) *Los principios generales*

Integran el título I, amparado bajo la denominación de «Principios generales», un total de catorce artículos, entre los que, como tantos otros casos, quedan comprendidas normas de relevancia meramente simbólica —como pueden ser las relativas a la bandera y el himno nacionales (art. 12) o a la capitalidad del país (art. 14)— junto con preceptos de profunda significación y amplias consecuencias.

Entre estos últimos, los de mayor calado probablemente sean los comprendidos en los tres párrafos del artículo 1, que en cierto modo constituye la síntesis última de todo el título I y una de las partes más polémicas del texto constitucional.

Así, la afirmación del artículo 1.1 en el sentido de que «Rumanía es un Estado nacional, soberano e independiente, unitario e indivisible» debe ponerse en íntima relación con la del artículo 3.1, que proclama la inalienabilidad del territorio rumano; con la del 3.3, referente a la imposibilidad de instalar en el territorio rumano poblaciones extranjeras (23), y sobre todo con la del 4.1, en el que se afirma la uni-

Rumanía 1991. Existe también una versión bilingüe rumano/español editada por el *Monitorul Oficial* rumano bajo el título *Constitutia României-Constitución de Rumanía*, así como versiones del texto en francés, inglés y ruso.

(22) Como se deduce de la exposición de Iorgovan (véase ANTONIE IORGOVAN: *Le système politique...*, págs. 8, 11, 28, 29 y otras) en lo concerniente a la estructura formal de la Constitución, los constituyentes tendrían bien presente un amplio número de ejemplos europeos. Así, y a título de ejemplo, Iorgovan declara inspirados —entre otras— en la Constitución española, el establecimiento de rúbricas diferenciadas para las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento y para la economía y las finanzas.

(23) La disposición, que reproducía una muy similar de la Constitución de 1923, tenía la confesada intención de seguir manteniendo fuera de la ley no sólo la incorporación a la URSS de la Besarabia rumana en 1940, sino incluso toda la política de asentamientos humanos llevada a cabo allí por las autoridades soviéticas con la intención de diluir la presencia de la población de rumanos con la instalación constante de elementos de distinto origen étnico.

dad del pueblo rumano como fundamento último de la estatalidad de Rumanía. La afirmación sería objeto de una insistente crítica. Ciertamente, la mención al carácter independiente y soberano del Estado no tropezaría con oposición alguna, máxime de tenerse en cuenta que en el inmediato artículo 2 esta soberanía era atribuida al pueblo rumano, «que la ejerce por sus órganos representativos y por el referéndum». Por su parte, la indivisibilidad y la inalienabilidad del territorio rumano resultaba mención inevitable en un país cuyas fronteras han sido siempre objeto de discusión y hasta de transacción por parte de las potencias vecinas y aun de los propios nacionales y en donde la existencia de importantísimas minorías nacionales mantiene viva aún hoy la idea —probablemente infundada— de que la integridad territorial del país cuenta con enemigos no sólo externos, sino también internos (24). Sin embargo, las menciones al carácter unitario y nacional del Estado sí serían objeto de insistente crítica toda vez que suponían la proscripción de cualquier modalidad de autonomía organizativa para los distintos territorios del país y, más aún, la misma negación de la realidad plurinacional de la actual población rumana. La voz cantante en esta oposición la llevaría, como era de esperar, la Unión Democrática de los Húngaros de Rumanía (UDMR), cuyos portavoces parlamentarios defenderían la imposibilidad de calificar como nacional a un Estado en el que hasta doce minorías nacionales diferentes (25) —varias de ellas con un importante peso demográfico y largos siglos de presencia continuada en sus tierras— estaban reconocidas y contaban con el derecho a estar representadas en el Parlamento. Se trataba, además, de una afirmación propia de los textos constitucionales decimonónicos, que incluso había desaparecido de las constituciones más modernas, de modo que su inclusión no podía ser sino consecuencia de una interpretación histórica en clave etnocéntrica que era conveniente superar cuanto antes (26).

También la disposición del artículo 1.2, en el sentido de que «la forma de gobierno del Estado rumano es la república», despertaría una intensa crítica. Para el

(24) En todo caso, las referencias a la unidad e integridad territorial del país salpican el texto constitucional con una insistencia casi obsesiva. La idea se repite, como se verá, en el artículo 4, pero también en el 8 y el 37 (como límite a la acción de los partidos políticos), en el artículo 31 (como límite a la libertad de expresión), en el artículo 49 (como hipotético límite al ejercicio de algunos derechos), en el artículo 52 (como objeto de defensa armada), en los artículos 80 y 82 (como objeto de salvaguarda por parte del presidente de Rumanía), o en el artículo 117 (como razón de ser de las Fuerzas Armadas).

(25) A saber: alemanes, armenios, búlgaros, checos y eslovacos, gitanos, griegos, húngaros, lipovenios, polacos, serbios, turcos y ucranianos. De todas ellas la más importante es sin duda la húngara. Su peso demográfico, tanto en términos absolutos —entre 1,7 y dos millones—, como en términos relativos —entre el 8 y el 10 por 100 de la población total del país— la hace especialmente relevante a efectos políticos. Su presencia —generalizada por todo el territorio de Transilvania— es especialmente importante en los departamentos del centro del país (Harghita, 88,1 por 100; Covasna, 79,4 por 100; Mures, 44,5 por 100...), así como en los lindantes con la frontera húngara (Satu Mare, 41,1 por 100; Bihor, 32,9 por 100...). En torno a su situación en todos los órdenes, véase: MINORITY RIGHTS GROUP: *World Directory of Minorities*. Harlow, Longman, 1989, págs. 108 a 114.

(26) En concreto, la propuesta de la UDMR propondría una redacción del tenor de «el Estado se halla fundado en la unidad de la nación rumana y de las demás naciones». En términos generales, la UDMR defendería a lo largo de los debates constituyentes no sólo que los húngaros debían ser conside-

FSN, la cuestión era bien sencilla: la monarquía era una forma política del pasado, cuya desaparición había venido forzada por los continuos errores de los sucesivos monarcas, y en particular por la complicidad del rey Miguel con Hitler y Antonescu, de modo que nada podía aconsejar su restauración, máxime cuando tampoco la Revolución había tenido siquiera un leve matiz monárquico. En última instancia, la polémica debería quedar zanjada con el mismo referéndum constitucional: bastaría votar «no» a la Constitución para entender rechazada la tesis republicana. Para la oposición, y en particular para el Partido Nacional Liberal (PNL) (27), el Partido Nacional Campesino Cristianodemócrata (PNTcd), la Alianza Cívica y algunos grupos menores de carácter monárquico, la cuestión era mucho más compleja. En primer lugar, y desde un punto de vista exclusivamente legal, la abdicación del rey Miguel el 30 de diciembre de 1947 había sido un acto impuesto, carente, por tanto, de valor jurídico. Además, si de pasadas ejecutorias hubiera de hablarse, la pasadas veleidades autoritarias de la monarquía deberían quedar sin duda eclipsadas ante la manifiesta participación del presidente Iliescu en el caído régimen comunista. Por otra parte, si bien era cierto que la Revolución no había sido específicamente monárquica, no lo era menos que había sido radicalmente anticomunista... y que la República no era sino una consecuencia más del advenimiento del comunismo: derribado éste deberían entenderse caídas todas sus instituciones, y en consecuencia, automáticamente, restaurada la Constitución —monárquica— de 1923 (28). En

rados iguales en derechos a los rumanos en tanto que ciudadanos todos ellos de un mismo Estado, sino incluso que la minoría húngara debía ser considerada, al igual que la rumana, «nacionalidad fundadora del Estado», toda vez que su presencia en el territorio actual de la República era fruto no de una inmigración reciente o una colonización artificial, sino de una presencia multiseccular —indígena por tanto— en la región de Transilvania. Tal afirmación tendría como corolario la necesidad de considerar a la comunidad húngara como detentadora por sí misma de derechos colectivos y, en particular, del derecho a fundar y mantener medios de comunicación social e instituciones de enseñanza a todos los niveles educativos en lengua húngara, e incluso de usar ésta cuando menos en las relaciones con las Administraciones locales de las regiones étnicamente magiares. Ciertamente, el artículo 6.1 reconocía y garantizaba «a las personas pertenecientes a las minorías nacionales el derecho a conservar, desarrollar y expresar su identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa». Pero el límite que a la acción protectora del Estado planteaba el propio artículo 6.2 —«los principios de igualdad y no discriminación que se aplican a los demás ciudadanos rumanos»—, y el hecho de que el artículo 13 sólo plantease la oficialidad de la lengua rumana, hacía que la vigencia última de los derechos nacionales de los húngaros fuese a quedar a la postre en función de una interpretación más favorable a un precepto o más generosa con el otro. Y ciertamente, la experiencia de los meses transcurridos desde la caída del régimen comunista hacía razonable albergar pocas esperanzas. Como señalaría László Tókes con motivo del II Congreso de la UDMR en Tirgu Mures (24 a 26 de mayo de 1991), no se trataba de representar a una minoría étnica frente a la mayoría de la nación, sino de llegar a ser socios iguales de los rumanos en una patria común. En sintonía con esa idea, la UDMR desautorizaría una vez más cualquier intento de resucitar el irredentismo transilvano, y reconocería sin ambages la integridad territorial de Rumanía y la inviolabilidad de las actuales fronteras. (Véase al respecto EDITH OLTAV: «The Hungarian Democratic Federation of Romania: Structure, Agenda, Alliances», *RFE Report on Eastern Europe*, Múnich, 1991, núm. 2/29, págs. 29 a 35.)

(27) Véase, a título de ejemplo, *Tineretul Liber*, 18 de septiembre de 1991.

(28) Argumentación ésta que no dejaba de entrañar graves riesgos, toda vez que el artículo 77 de la mencionada Constitución establecía la exclusión perpetua de las hembras y de sus descendientes en la sucesión al trono rumano, cuando el rey Miguel cuenta tan solo con descendencia legítima femenina.

suma, resultaba inaceptable considerar la desaparición de la monarquía como un hecho consumado, y mucho más presentar al referéndum constitucional como el momento idóneo para deshacer esa tesis, toda vez que lo que en esa consulta se iba a plantear poseía un alcance que iba mucho más allá de la mera opción por una u otra forma de gobierno. La alternativa debía ser, pues, la celebración de un referéndum previo al constitucional en el que se dilucidase de modo exclusivo la cuestión monárquica (29). Sin embargo, ni las continuas manifestaciones en favor de la monarquía ni la defensa de esta alternativa por parte de la oposición parlamentaria conseguirían alterar la postura del FSN, que además incluiría a la forma republicana de gobierno entre las disposiciones irreformables de la Constitución, en lo que algunos calificarían (30) como «el pecado original de la Constitución».

En tercer lugar, el artículo 1.3 afirma, en una dicción absolutamente inobjetable, que «Rumanía es un estado de derecho, democrático y social, en el que la dignidad del hombre, los derechos y las libertades de los ciudadanos, el libre desarrollo de la personalidad humana, la justicia y el pluralismo político son valores supremos y garantizados...». La semejanza con los artículos 1.1 y 10 de la Constitución española apenas resulta discutible. Su contenido debe entenderse proyectado, fundamentalmente, sobre el articulado del título II, pero también —al igual que en nuestra Constitución— sobre las disposiciones que en el propio título de apertura sancionan el pluralismo político (art. 8) y el pluralismo sindical (art. 9).

b) *Derechos, libertades y obligaciones fundamentales*

La enumeración de los derechos y libertades fundamentales comprende un total de 27 artículos, a los que antecede una serie de disposiciones generales relativas a la titularidad e interpretación de los mismos. Les siguen una breve enumeración de «obligaciones fundamentales», así como una descripción del estatuto y las competencias del «Abogado del Pueblo».

Abarcando en su conjunto más de una cuarta parte del texto constitucional, la enumeración constitucional resulta de una amplitud estimable. Y ello más todavía si tomamos en consideración la norma que respecto de su interpretación recoge el artículo 20, según el cual «las disposiciones constitucionales relativas a los derechos

(29) Según los datos de Pavel Campeanu (véase 22, núm. 46, 22-29 noviembre 1991) más recientes y completos que los que brinda Sturza del ICSSOS (véase MIHAI STURDZA: «Calls for the Restoration of the Monarchy Intensify», *RFE Report on Eastern Europe*, núm. 2/24, Múnich, 1991, págs. 17 a 22), un 24 por 100 de los rumanos estaban a favor de la convocatoria de un referéndum como método idóneo para zanjar la disputa entre la restauración de la Monarquía o el mantenimiento de la República, si bien sólo un 15 por 100 de los encuestados votaría a favor de la Monarquía. Paralelamente, un 30 por 100 de los encuestados aceptaría un eventual retorno del rey en el caso de que se mantuviese la forma republicana, oponiéndose al mismo el 54 por 100 de los consultados. Según otros datos provenientes de una encuesta del IRSOP (véase *Adevarul*, 6 de diciembre de 1991), sólo un 10 por 100 de los rumanos mayores de edad se confesaban monárquicos, declarándose un 77 por 100 republicanos y un 13 por 100 indecisos.

(30) *Romania Libera*, 6 de agosto de 1991.

y las libertades de los ciudadanos serán interpretadas y aplicadas en consonancia con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, con los pactos y demás tratados de que Rumanía es parte, optándose, de mediar disconformidad entre aquellas declaraciones internacionales y el derecho interno rumano, por la primacía de las reglamentaciones internacionales» (31).

Así, entre los derechos civiles fundamentales se incluyen el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica (art. 22), a la libertad individual y la seguridad personal (art. 23), a la defensa procesal (art. 24), a la libre fijación del domicilio y a la libertad de circulación tanto en el país como hacia el extranjero (art. 25), al matrimonio (art. 44), a la vida íntima familiar y privada (art. 26), a la inviolabilidad del domicilio (art. 27) y al secreto de las comunicaciones de todo tipo (art. 28).

Entre los derechos políticos, la Constitución proclama tanto el derecho al voto a partir de los dieciocho años (art. 34) como el derecho a ser elegido, que se posee para la Cámara de Diputados y las corporaciones locales a partir de esa misma edad, y para la Presidencia de la República y el Senado a partir de los treinta y cinco años (art. 35).

En cuanto a las libertades públicas, el artículo 30 reconoce las libertades de expresión y de prensa, al tiempo que proscribida la censura. Se reconoce igualmente el derecho a la información (art. 31), el derecho de reunión (art. 36), el derecho de petición (art. 47), el derecho de asociación, en el que se refunden la libertad para la formación de partidos políticos y la de conformar sindicatos (art. 37) y la libertad de pensamiento, conciencia y culto, comprensiva del derecho de los padres a educar a sus hijos de conformidad con sus convicciones (art. 29). En última instancia, el artículo 40 reconoce el derecho que asiste a los asalariados a recurrir a la huelga «para defender sus intereses profesionales, económicos y sociales».

Entre los comúnmente denominados derechos sociales, la Constitución menciona los derechos al estudio (art. 32), a la protección de la salud (art. 33), al trabajo, a la libre elección de empleo, a la seguridad e higiene en el trabajo y a la negociación colectiva (art. 38), a la propiedad y la herencia (arts. 41 y 42), al disfrute de «un nivel de vida decente» (art. 43) y a la protección de niños, jóvenes y minusválidos (arts. 45 y 46).

Además, la regulación de estos derechos es en ocasiones particularmente prolija, sobre todo cuando de libertades especialmente conculcadas por el régimen comunista se trata.

Así, el artículo 23, consagrado como se ha dicho a la libertad y la seguridad personales, establece también que «el cacheo, la retención y el arresto de una persona se permiten sólo en los casos y siguiendo el procedimiento previsto por la ley», que «la retención no puede superar las veinticuatro horas», que «el arresto es posible

(31) Sobre este particular, véase la exposición —precisa pero meramente descriptiva— de VASILIA GIOINEA: «La nuova Costituzione rumena garanzia dello Stato di diritto e di democrazia», *Quaderni Costituzionali*, núm. XII/3, Padua, 1992, págs. 477 a 490. El autor es presidente de la Corte Constitucional rumana.

sólo en cumplimiento de un mandato emitido por un magistrado y sólo por un máximo de treinta días», que «en relación con la legalidad del mandato el arrestado tiene derecho a quejarse al juez, quien está obligado a pronunciarse por un auto motivado», que «sólo la instancia judicial tiene derecho a prolongar el arresto» y que «a toda persona retenida o arrestada deben dársele a conocer sin tardar y en lengua que entienda los motivos de la retención o del arresto y la acusación, esta última siempre en presencia de su abogado.

En cuanto al llamado derecho al estudio, la Constitución recoge la gratuidad de la enseñanza estatal, la posibilidad de creación de centros docentes privados, la autonomía universitaria y la libertad de enseñanza religiosa incluso en las escuelas estatales. La enseñanza en todos los grados se realizará en lengua rumana, sin perjuicio de hacerlo también en una lengua de circulación internacional o, tratándose de minorías nacionales, en la lengua propia de éstas.

Por lo que respecta al derecho a la propiedad, la Constitución afirma que éste queda protegido por la ley sin distinción de titularidad, si bien establece la prohibición de que extranjeros o apátridas puedan adquirir derechos de propiedad sobre las tierras. Igualmente afirma que «nadie puede ser expropiado más que por un causa de utilidad pública, establecida en conformidad con la ley, por un justo y previo resarcimiento», estableciendo asimismo que «el derecho de propiedad obliga a cumplir con las obligaciones concernientes a la protección del medio ambiente y a asegurar la buena vecindad». La cuestión aparecerá de nuevo en el articulado correspondiente al título IV, dedicado como se ha dicho a la economía y las finanzas públicas. En él, tras afirmar que la economía rumana se sitúa dentro de las coordenadas de la economía de mercado, el artículo 134 pasará a consagrar la libertad de comercio, la competencia leal, el fomento de la investigación científica y técnica, la explotación de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la elevación de la calidad de vida. El artículo 135, por su parte, consagrará la existencia junto a la propiedad privada de la propiedad pública, afirmando a un tiempo la inviolabilidad de ésta y la inalienabilidad de aquélla.

Sin embargo, algunos de estos derechos y libertades contienen en su misma regulación aspectos potencialmente peligrosos. Así, junto a una larga serie de remisiones a lo que establezcan las futuras leyes de desarrollo —que bien podrían suponer en el futuro un sensible recorte por parte del legislador ordinario de sus aspectos más característicos—, la Constitución incluye ocasionalmente en su redacción límites de dimensiones difícilmente predecibles y potencialmente atentatorios contra el contenido más esencial de los derechos en cuestión. A título de ejemplo, podría mencionarse la posibilidad —recogida en el artículo 27.2— de derogar por ley el derecho a la inviolabilidad del domicilio «para defender la seguridad nacional o el orden público», o la del artículo 30.7 —objeto de una treintena de enmiendas—, que al desarrollar el contenido constitucional de la libertad de expresión prohíbe «difamar al país y a la nación, exhortar a la guerra de agresión, al odio nacional, racial, de clases, religioso, incitar a la discriminación, al separatismo territorial, a la violencia pública, así como manifestarse de un modo obsceno». Más preocupante inclu-

so es la previsión del artículo 31, que al conferir a las autoridades públicas la obligación de asegurar «la correcta información de los ciudadanos en relación con los asuntos públicos y los de interés personal» y afirmar que «el derecho a la información no debe perjudicar las medidas destinadas a proteger a los jóvenes o la seguridad nacional», parece otorgar al Estado una especie de «monopolio de la verdad» de consecuencias imprevisibles para esa libertad de expresión que se pretende proteger. O la del artículo 39, que tras prohibir en su párrafo 1 los trabajos forzados, afirma en su párrafo 2 que no puede ser calificado como tal «el trabajo de una persona condenada, prestado en condiciones normales, en el período de detención o libertad condicional» o los trabajos «que forman parte de las obligaciones civiles normales establecidas por ley».

Pero además, junto con estas limitaciones de carácter específico, el artículo 49 establece la genérica posibilidad de que el ejercicio de todos los mencionados derechos pueda ser objeto de limitaciones para —dice textualmente— «defender la seguridad nacional, el orden, la salud o la moral pública, los derechos y las libertades de los ciudadanos; desarrollar la instrucción penal; prevenir las consecuencias de una calamidad natural o de un siniestro sumamente grave». Ciertamente, tal posibilidad precisa de una ley para materializarse, debe ser proporcional a la situación en cuestión «y no puede perjudicar la existencia del derecho en cuestión», pero su mera presencia en el articulado constitucional con unos perfiles tan poco nítidos constituye sin duda una amenaza adicional —de posibilidades tan inciertas como sus propios límites— que bien podría convertir la anterior enumeración de derechos en un mero instrumento decorativo.

En cuanto al sistema de garantías de los derechos, diferentes epígrafes constitucionales se refieren a la función protectora de la justicia ordinaria (32), abundando también las referencias —a veces reiterativas— al valor supremo de la ley (33). Sin embargo, se echan en falta mayores precisiones en este particular, y en concreto que no se prevea la preferencia y sumariedad de los procesos que traten de vulneraciones de los derechos fundamentales o que no se incluyan entre las competencias de la Corte Constitucional el conocimiento de los recursos de amparo.

Por otra parte, incluso la existencia —absolutamente novedosa en la historia constitucional rumana— del Abogado del Pueblo (*Avocatul Poporului*) supone una garantía más nominal que efectiva, toda vez que sus posibilidades de actuación que-

(32) Es el caso, fundamentalmente, de los artículos 21 («toda persona se puede dirigir a la justicia para defender sus derechos, libertades e intereses legítimos» sin que ley alguna pueda «obstaculizar el ejercicio de este derecho») y artículo 48 («la persona agraviada en un derecho suyo por una autoridad pública, por un acto administrativo o por la insolución de una petición suya en el plazo legal, tiene derecho a que se le reconozca el derecho pretendido, a que se anule el acta y repare el perjuicio» según prevea una Ley Orgánica).

(33) Así, el artículo 2 —ya mencionado— describe a Rumanía como un estado de derecho, el artículo 15.1 afirma que «los ciudadanos gozan de los derechos y las libertades consagradas por la Constitución y otras leyes», el artículo 16.2 establece que «nadie está por encima de la ley» y el artículo 51 reitera que «el cumplimiento de la Constitución, de su supremacía y de las leyes es obligatoria».

dan circunscritas a la posibilidad de presentar informes anuales a ambas Cámaras conteniendo «recomendaciones relativas a la legislación o medidas de otra índole, destinadas a proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos». Como indica Shafir, nos hallamos ante un *ombudsman* de perspectivas limitadas, dotado de una autoridad «más moral que ejecutiva» (34).

c) *El Parlamento*

El Parlamento es, según afirmación del artículo 58 de la Constitución, «el organismo representativo supremo del pueblo rumano y la única autoridad legislativa del país».

Su estructura es bicameral: lo componen una Cámara de Diputados (*Camera Deputatilor*) —antes denominada Asamblea— y un Senado (*Senat*) elegidos por cuatro años (art. 60.1) mediante el sufragio universal, igual, directo, secreto y libremente expresado (art. 59.1) de los ciudadanos mayores de edad, en los términos que determine la futura ley electoral.

La redacción constitucional es en este punto particularmente criticable. De entrada, no acaba de entenderse la finalidad de instituir un parlamento bicameral en un país con una estructura administrativa tan fuertemente centralista como la rumana, en el que de entrada ha quedado excluida toda posibilidad de instituir medida alguna —siquiera tímida— de descentralización administrativa y menos aún de regionalización o federalismo. Pero, además, resulta en extremo criticable que la Constitución haya renunciado por entero a fijar los principios fundamentales del sistema electoral (35), dejando en manos del legislador ordinario incluso el establecimiento del número de parlamentarios de una y otra cámara, lo que es tanto como decir la relación de fuerza que vaya a mediar entre una y otra en las hipótesis en las

(34) Véase MICHEL SHAFIR: «Romania's New Institutions...», pág. 25. En concreto, el *ombudsman* es nombrado por el Senado por un período de cuatro años, hallándose su estatuto recogido en una Ley Orgánica (artículo 55.1). Actúa de oficio o a petición del lesionado en sus derechos (art. 56.1), cuenta con el apoyo obligatorio de las autoridades públicas (art. 56.2) y no puede desempeñar al mismo tiempo cargo alguno público o privado (art. 55.2).

(35) El sistema electoral utilizado provisionalmente para las elecciones del 20 de mayo de 1990 vendría definido por un Decreto-Ley del CPUN fechado el 14 de marzo de 1990. Se trataba de un sistema de tipo proporcional sin barrera, con reparto de restos a nivel nacional en el caso de la Cámara Baja y sin él en el caso del Senado. Además, contenía una previsión —que la actual Constitución reproduce en su artículo 59.1— en el sentido de que aquellas organizaciones de ciudadanos pertenecientes a las distintas minorías nacionales que no llegasen a conseguir el número de votos imprescindible para acceder a las Cámaras tendrían derecho a obtener un escaño cada una en la Cámara de Diputados..., siempre que cada una de ellas se hubiese procedido a integrar en una única formación social. Sin embargo, el hecho de que el partido en el poder se haya resistido a introducir en la Constitución siquiera una leve mención a la necesidad de respetar en la futura ley electoral el principio de proporcionalidad hace pensar que éste será en el futuro seguido o marginado según convenga a las fuerzas políticas dominantes en cada momento.

que la Constitución requiere su actuación conjunta (36). Dado que el texto tampoco delimita ámbitos de actuación entre una y otra ni distingue sus periodos de mandato, no cabe sino concluir, con Elster y Holmes (37), que la regulación constitucional está llamada bien a complicar la tarea legislativa del parlamento rumano, bien a ser obviada en beneficio de un funcionamiento conjunto de ambas Cámaras.

La regulación de las normas de funcionamiento de las Cámaras y del estatuto de los parlamentarios no presentan perfiles demasiado particulares. Por lo que respecta a estos últimos, la Constitución prohíbe el mandato imperativo (art. 66.2), la simultaneidad de mandatos y la compatibilización de éstos con cualquier cargo público de autoridad, salvo la pertenencia al Gobierno (art. 68), al tiempo que les reconoce las prerrogativas clásicas de inmunidad (art. 69), inviolabilidad (art. 70) y remuneración (art. 71).

El procedimiento legislativo viene regulado en los artículos 73 a 78. La iniciativa legislativa puede ser ejercida por el Gobierno, por los diputados y senadores e incluso por propios ciudadanos, en este caso mediante la recogida de al menos 250.000 firmas entre electores de al menos una cuarta parte de los departamentos del país. La discusión de las propuestas —que de provenir de los propios ciudadanos no podrán afectar ni a los asuntos fiscales, ni a los de carácter internacional, ni tampoco a consistir en solicitudes de indulto o amnistía— se verifica primeramente en el seno de la Cámara ante la que han sido presentadas. Una vez aprobado por ésta, el proyecto pasa a la otra Cámara, la cual, de rechazarlo en primera instancia, fuerza una nueva discusión en la Cámara de entrada, y de rechazarlo por segunda vez, provoca el definitivo decaimiento de la iniciativa. No obstante, el artículo 76 prevé que «si una de las dos Cámaras adopta un proyecto de ley o una propuesta legislativa redactada de forma distinta a la aprobada por la otra Cámara, los presidentes de las Cámaras iniciarán, por medio de una comisión paritaria, el procedimiento de mediación. Si la comisión no llega a un acuerdo o si alguna de las Cámaras no aprueba el informe de la comisión paritaria de mediación, los textos sobre los cuales hay divergencias se someten al debate de la Cámara de los Diputados y del Senado en reunión conjunta, que adoptarán el texto definitivo con el voto de la mayoría prevista». Aprobada la ley de uno u otro modo, ésta pasa a manos del presidente, quien dispone de veinte días para promulgarla. No obstante, y en función de las atribuciones

(36) Pese a que el proyecto de Constitución presentado a las Cámaras en julio fijaba en 260 el número de diputados y en 130 el de senadores (frente a los 387 diputados y los 119 senadores que integran la Asamblea Constituyente), la posterior discusión parlamentaria sustituiría esa precisión por una cláusula de remisión a la futura ley electoral. Teniendo en cuenta que ambas Cámaras actúan conjuntamente en una larga serie de casos —como por ejemplo para aprobar los presupuestos del Estado, o para declarar la movilización general o parcial, el estado de guerra o la suspensión o el cese de las hostilidades bélicas— y que en los casos de discrepancia entre ambas Cámaras a lo largo del proceso legislativo, ésta es resuelta mediante el voto conjunto de las dos, la fijación de número de sus miembros resulta un dato de la mayor relevancia, toda vez que de él está dependiendo el peso relativo que en la legiferación —y en otros casos de máxima relevancia— vayan a tener cada una.

(37) JON ELSTER y STEPHEN HOLMES: «New Constitutions...», pág. 11.

conferidas por los artículos 77.2 y 144.a, éste podrá devolver la ley al Parlamento para una única revisión de su contenido o incluso remitírsela a la Corte Constitucional para que juzge de su constitucionalidad.

Por último, y en lo que concierne a la tipología de la ley, los artículos 72 y 74 establecen la existencia de tres modalidades legislativas. Así, leyes constitucionales serán las destinadas a revisar la Constitución; leyes orgánicas, las que regulen las materias previstas de modo específico por la propia Constitución (38) merced al voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, y leyes ordinarias, las que se refieran a cualesquiera otros aspectos de la legislación mediante el voto de la simple mayoría de las Cámaras (39).

d) *La presidencia de la República*

El presidente de Rumanía (*Presedintele Romaniei*) representa al Estado rumano y —según afirmación del artículo 80— «es el garante de la independencia nacional, de la unidad y de la integridad territorial del país», vigilando además «el cumplimiento de la Constitución y el buen funcionamiento de las autoridades públicas» y mediando tanto entre los poderes del Estado como entre el propio Estado y la sociedad.

Su estatuto constitucional sería otro de los grandes objetos de debate entre el FSN y la oposición de dentro y de fuera del parlamento. Para ésta, la Presidencia debía ser una magistratura de poderes meramente simbólicos, cuyo titular habría de ser designado por el Parlamento. En suma, se trataba de configurar un modelo típicamente parlamentario, en la que las Cámaras representativas —y, por tanto, las distintas fuerzas políticas presentes en ellas— ocupasen de forma plena el centro del poder decisorio del Estado. Sin embargo, el FSN se obstinaría en sacar adelante un sistema semipresidencialista, casi calcado del modelo francés, con un presidente elegido por sufragio popular y dotado de amplios poderes. Se trataba de dar carta de

(38) Entre ellas, el sistema electoral, el estatuto de los partidos políticos, la mecánica del referéndum, la estructura del Gobierno, el Consejo Supremo de Defensa, el Consejo Superior de la Magistratura, la Judicatura, el Ministerio Fiscal y el Tribunal de Cuentas, el régimen de los estados excepcionales, el sistema penal y penitenciario, el estatuto de los funcionarios públicos, el contencioso-administrativo, el régimen jurídico de la propiedad y la herencia, el marco jurídico de las relaciones laborales, de la enseñanza y de los cultos y la estructura de la Administración local.

(39) En este sentido, el sistema de fuentes del derecho previsto por la Constitución quedaría completado, además de por los Reglamentos de las Cámaras (art. 61.1), por las resoluciones y las ordenanzas de Gobierno (arts. 107 y 114). Las primeras no son sino disposiciones destinadas a organizar la ejecución de las leyes. Las segundas, por el contrario, son normas jurídicas emitidas por el Gobierno en dominios no reservados a Leyes Orgánicas, sobre la base de una ley especial de habilitación aprobada por el Parlamento. En circunstancias normales, tales ordenanzas se someten a la aprobación del Parlamento y son publicadas en el *Boletín Oficial*. Sin embargo, «en casos excepcionales», el Gobierno puede adoptar ordenanzas de urgencia que entran en vigor con su mera presentación ante el Parlamento. Las resoluciones son igualmente publicadas, pero el artículo 107.4 permite que aquellas que tienen carácter militar se comuniquen «sólo a las instituciones interesadas».

naturaleza constitucional a un *modus vivendi* que al parecer había rendido buenos resultados al Frente durante el período transcurrido desde su ascenso al poder, pese a los peligros que sin duda entraña el uso de un sistema de relaciones institucionales tan complejas como ése en un país de tradiciones democráticas tan escasas como Rumanía.

A la postre, la Constitución contemplaría un presidente elegido para cuatro años, por sufragio universal directo y mediante un sistema de mayoría absoluta a dos vueltas, reelegible tan sólo por una vez e independiente de toda formación política desde su toma de posesión. En cuanto a sus competencias —sumamente amplias— cabría destacar las siguientes:

a) En relación con el Gobierno: designar con entera libertad al candidato para el puesto de primer ministro, para después, investido éste y a propuesta suya, nombrar y cesar a los titulares de las carteras ministeriales (art. 85); «asesorarlo en torno a problemas urgentes y de particular importancia» (art. 86); presidir las reuniones del Gobierno en las que hayan de tratarse «cuestiones de interés nacional relativas a la política exterior, a la defensa del país o al orden público» (art. 87); concluir en nombre de Rumanía los tratados internacionales negociados por el Gobierno, recibir representantes de otros Estados y acreditar ante éstos a los propuestos por el Gobierno (art. 91).

b) En relación con el Parlamento: iniciar la reforma constitucional (art. 145.1); vetar suspensivamente las leyes (77.2 y 144.a); dirigirle mensajes (art. 88) y disolverlo, como máximo una vez por año, «si éste no ha dado el voto de confianza para la formación del Gobierno en el plazo de sesenta días desde la primera solicitud» siempre que el presidente no se halle en los últimos seis meses de su mandato (art. 89).

c) En relación con el cuerpo electoral: convocar al pueblo a referéndum sin más requisito que ponerlo previamente en conocimiento del Parlamento (art. 90).

d) En relación con la política de defensa nacional: comandar las Fuerzas Armadas y presidir el Consejo Supremo de Defensa. Igualmente, y previo refrendo del primer ministro, decretar la movilización de las Fuerzas Armadas, tomar las medidas oportunas para repeler cualquier agresión armada contra el país e instituir los estados de sitio y de urgencia. Y todo ello con la simple obligación de recabar *a posteriori* el consentimiento del Parlamento, pero no de haber conseguido con carácter previo su aceptación (arts. 92 y 93).

e) En relación con la Corte Constitucional: nombrar a tres de sus magistrados (art. 140.2) y recurrir ante ella la constitucionalidad de las leyes (art. 144.a).

f) En otros órdenes de cosas: conferir condecoraciones y honores, efectuar nombramientos y conceder indultos, previo refrendo del primer ministro (art. 94).

Como puede observarse, la Presidencia así caracterizada, lejos de ser una magistratura meramente honorífica, dispone a la vez de amplios poderes propios y de extensas posibilidades de acción sobre los restantes órganos constitucionales. En este último sentido, resulta de enorme relevancia su facultad, casi ilimitada, de presidir los consejos de ministros, que se proyectará de forma decisiva en todo lo refe-

rente a materias de política exterior y defensa. Asimismo, su amplia autonomía para proponer candidatos a primer ministro, combinada con su facultad de penalizar a las Cámaras con su disolución cuando éstas se niegan a investir al candidato de su elección, obliga a pensar que sólo en contadas ocasiones se verá obligado el presidente a «coexistir» con un primer ministro que no sea de su agrado. Todo lo cual probablemente conduzca a un patrón de funcionamiento en el que presidente y primer ministro operen al unísono, defendiéndose mutuamente frente al Parlamento gracias en unos casos a la mayor flexibilidad del gabinete, y en otros, a la mayor estabilidad de la Presidencia (40).

Por todo ello, decir —como hace Iorgovan (41)— que nos hallamos ante un sistema más cercano al parlamentario que al semipresidencialista, al que, si acaso, cabría etiquetar de *semi-présidentiel parlementarisé* me parece un error, como resulta erróneo afirmar —es un argumento de Gionea (42)— que el presidente rumano dispone de menos facultades que el italiano o el griego. El sistema constitucional rumano resulta inequívocamente semipresidencialista desde el momento en que el presidente de la República cuenta poderes formales suficientes como para convertirse en uno de los primeros protagonistas del juego político y con legitimidad democrática suficiente como para hacer impensable una actitud meramente contemplativa por su parte. Buena o mala, la opción del constituyente rumano ha sido la de construir un ejecutivo bicéfalo y no la de investir a un presidente sin poderes de una legitimidad popular que —en tales circunstancias— no precisaría.

e) *El gobierno y la administración*

Como no podía ser de otro modo en vista de las amplias competencias que la Constitución otorga al presidente y al Parlamento, el artículo 100 presenta al Gobierno (*Guvernul*) en unos términos que en buena medida denotan su naturaleza secundaria. «Cumpliendo su programa de gobierno aceptado por el Parlamento —dirá el artículo 101—, el Gobierno asegura la realización de la política interna y exterior del país y ejerce la dirección general de la administración pública», cooperando, en el cumplimiento de sus atribuciones, «con los organismos sociales interesados». La dicción del precepto no puede ser más reveladora: no sólo se omite cualquier referencia calificativa de la posición del Gobierno en relación con los demás poderes del Estado, sino que incluso al describir su misión no se habla de «dirigir» o de «deter-

(40) A este respecto, no será ocioso señalar que la Constitución prevé que el presidente sólo puede ser suspendido de su cargo por el voto mayoritario de ambas Cámaras en sesión conjunta, siempre y cuando haya mediado propuesta de un tercio al menos de sus miembros, y dictamen previo de la Corte Constitucional. Para su efectiva destitución el artículo 95 exigirá además la convocatoria, al efecto, de un referéndum nacional, salvo en caso de alta traición, eventualidad en la que, mediando el voto de los dos tercios del Parlamento, entraría a juzgar la Corte Suprema (art. 84).

(41) ANTONIE IORGOVAN: «Le système politique...», pág. 17.

(42) VASILII GIONE: «La nuova costituzione...», pág. 487.

minar» la política nacional, sino de «asegurar la realización» de una política que, se entiende, no ha determinado él, y ello no de forma autónoma, sino con plena sujeción al programa en su día aceptado por el Parlamento.

Es el presidente quien designa candidatos para el puesto de primer ministro (*Primul-ministru*), pero ello siempre «después de consultar al partido que tiene la mayoría absoluta en el Parlamento o, si no hay tal mayoría, a los partidos representados en el Parlamento (art. 102.1). El candidato así propuesto dispone de diez días para ultimar un programa de gobierno y un gabinete ministerial que habrán de ser presentados ante ambas Cámaras en sesión conjunta. Tras el oportuno debate, el Parlamento concede confianza al Gobierno —y no simplemente al designado primer ministro— con el voto de la mayoría de diputados y senadores (art. 102.2 y 3). Indudablemente, la proyección de la investidura sobre el conjunto del gabinete y no únicamente sobre su jefe está llamada a generar un mayor sentimiento de colegialidad entre los ministros y, consecuentemente, a atenuar la capacidad de liderazgo del primer ministro.

Las medidas de fiscalización del Parlamento sobre la actividad del Gobierno no difieren en términos generales de las habituales en otros países europeos. Así, está obligado a presentar las informaciones y los documentos que les pidan las Cámaras y sus comisiones (art. 110.1), a comparecer ante ellas cuando éstas lo soliciten (art. 110.2) y a contestar individual y colectivamente a las preguntas e interpelaciones de los parlamentarios (art. 111.1), que además podrán adoptar mociones respecto de las cuestiones objeto de la interpelación. Sin embargo, los mecanismos de control-responsabilidad recogidos por la Constitución en sus artículos 112 y 113 presentan una serie de particularidades interesantes. Así, la moción de censura posee en el sistema rumano un carácter no constructivo, de modo que de prosperar —merced a la propuesta de una cuarta parte de los parlamentarios y al voto de la mayoría de las Cámaras— no conlleva la sustitución del primer ministro por un candidato alternativo, sino el inicio de un nuevo proceso de investidura que habrá de seguir las pautas antes expuestas.

Por otra parte, la llamada «asunción de responsabilidad» (*Angajarea raspunderii*) supone la posibilidad de que, habiendo planteado el Gobierno ante las Cámaras un programa, una declaración de política general o un proyecto de ley, decida éste comprometer en él su continuidad. En tales circunstancias, las Cámaras disponen de tres días para presentar una moción de censura que sería sustanciada por el procedimiento ya conocido. De no presentarse ésta, o de no conseguir la mayoría necesaria para prosperar, el Gobierno continuaría en su puesto, el proyecto de ley se consideraría aprobado y el programa o la declaración de política general vincularían al Gobierno. Como se ve, no nos hallamos en modo alguno ante una cuestión de confianza en el sentido en que nosotros la conocemos, sino ante una suerte de «incitación a la moción de censura» que de hecho podría servir al ejecutivo para sacar adelante proyectos de ley polémicos sin tener que pasar por los trámites del procedimiento legislativo ordinario. Así, si el carácter no constructivo de la moción de censura supone una cierta debilitación de su posición ante el Parlamento, un uso hábil de este último mecanismo constitu-

cional podría suponerle una enorme extensión de sus competencias e incluso la postergación del Parlamento como protagonista último de la función legislativa (43).

En otro orden de cosas, el capítulo V —arts. 115 a 122— se ocupa de las administraciones central, institucional y local. Lo más llamativo de su contenido probablemente sea la enorme parquedad con la que el texto constitucional se ocupa de la administración local. Pese a que el artículo 119 establece la vigencia en la esfera de ésta de los principios de autonomía local y descentralización de los servicios públicos, lo cierto es que el sistema rumano ha presentado tradicionalmente unas tendencias fuertemente centralizadoras y que la Constitución —extremadamente ambigua en esta cuestión— no parece que vaya a permitir importantes cambios en esta tendencia. En este sentido, resulta llamativo constatar que mientras que el rol de los Consejos departamentales, de los Consejos locales y de los alcaldes es contemplado con suma brevedad y merced a continuas remisiones a la Ley, el del prefecto —«representante del Gobierno en el plano local», nombrado en cada departamento por el Gobierno— es regulado con una precisión estimable, viniendo provisto incluso de la facultad para recurrir y suspender los actos de las distintas autoridades locales.

f) *La defensa y la reforma de la Constitución*

El título V encomienda la defensa de la Constitución a una Corte Constitucional (*Curtea Constitutionala*) integrada por nueve jueces, nombrados a partes iguales por la Cámara de los Diputados, el Senado y el presidente de la República, para un único mandato de nueve años (art. 140.1 y 2). Los magistrados, cuya renovación habrá de operarse por tercios y cada tres años (art. 140.4), gozan de un estatuto jurídico similar al de otros tribunales del mismo tipo: su cargo es «incompatible con cualquier otro cargo público o privado, excepto los cargos didácticos en la enseñanza jurídica superior» (art. 142), «son independientes en el ejercicio de su mandato e inamovibles en todo el período respectivo» (art. 143) y «deben tener preparación jurídica universitaria y elevada competencia profesional y tienen que haber trabajado por lo menos dieciocho años en la actividad jurídica o en la enseñanza jurídica universitaria» (art. 141) (44).

Sus competencias vienen señaladas en el prolijo artículo 144. En síntesis, la Corte Constitucional conoce de tres tipos de asuntos:

a) Los relativos a la constitucionalidad de las leyes, de las iniciativas de reforma constitucional y de los reglamentos parlamentarios (art. 144.a, b y c), que pueden ser abordados tanto con carácter previo y en vía directa como —en el caso de

(43) Véase, en idéntico sentido, JON ELSTER y STEPHEN HOLMES: «New Constitutions...», pág. 12.

(44) El mecanismo para la puesta en funcionamiento de la Corte quedará especificado en el artículo 152, que impone su creación en un plazo máximo de seis meses, y establece que de sus primeros componentes, un tercio será elegido por tres años, otro por seis y un tercero por nueve, designando cada uno de los órganos habilitados para ello un magistrado de cada uno de esos grupos. La propia Constitución impone en su artículo 140.4 la elaboración de una Ley Orgánica que concrete éstos y otros aspectos de la institución.

las leyes y ordenanzas— en vía indirecta. La legitimación para instar a la Corte corresponde, en el caso de las leyes, al presidente de la República, a los de ambas Cámaras, al Gobierno, a la Corte Suprema y a un mínimo de cincuenta diputados o veinticinco senadores. Las iniciativas de reforma constitucional son revisadas de oficio, mientras que los reglamentos parlamentarios sólo pueden serlo a instancias de los presidentes de las Cámaras, de un grupo parlamentario o del número de diputados y senadores antes mencionado. En el caso de lo que podríamos denominar la cuestión de inconstitucionalidad, la iniciativa es exclusivamente judicial. El procedimiento de amparo, como se ha dicho ya, no se halla contemplado.

b) Los relativos a la Presidencia de la República, en relación con la cual la Constitución le confiere una triple función: vigilar la legalidad el proceso de elección (art. 144.d), constatar la existencia de las circunstancias que justifican la interinidad en el ejercicio del cargo (art. 144.e) y dictaminar las propuestas de suspensión en el cargo del mismo (art. 144.f).

c) Los relativos a la utilización de mecanismos de democracia directa o semi-directa. En ese sentido, la Corte «vigila el cumplimiento del procedimiento para la organización y el desenvolvimiento del referéndum y confirma los resultados del mismo» (art. 144.g) y «verifica el cumplimiento de las condiciones para el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los ciudadanos» (art. 144.h). En última instancia, la Corte decide también en torno a la constitucionalidad de los partidos políticos (art. 144.i), a los que el artículo 8 obliga a observar «la soberanía nacional, la integridad territorial, el orden de derecho y los principios de democracia».

Tanto la composición como las atribuciones de la Corte Constitucional presentan extremos criticables. Por lo que respecta a la composición de la Corte, se echa en falta la presencia del Poder Judicial entre los órganos legitimados para la proposición de magistrados, por lo que ésta resulta ser un órgano de exclusiva extracción política. Respecto de sus atribuciones, resultaría razonable haber incluido entre las mismas el control de la constitucionalidad de los tratados internacionales —que según el artículo 11 forman parte, una vez ratificados por el Parlamento, del derecho interno— y la resolución de los conflictos de competencias entre los diversos órganos constitucionales, al tiempo que resulta inexplicable que, teniendo encomendada la vigilancia del proceso de elección del presidente, no le haya sido atribuida al mismo tiempo la de la elección de los miembros de ambas Cámaras. Sin ánimo de establecer comparaciones fuera de lugar, resulta inevitable señalar la enorme superioridad de Constituciones, como la húngara o la búlgara —tan próximas en el tiempo y en el espacio—, en lo que respecta a esta cuestión.

Con todo, el aspecto más criticable en esta materia de la nueva Constitución rumana es el que se halla contenido en el art. 145.1, cuyo contenido, lejos de limitar sus efectos a la institución de la Corte, supone una radical dislocación de todo el entramado constitucional, en tanto que invierte por completo el sistema de fuentes del derecho que los artículos anteriores parecían haber dibujado. De modo textual, el mencionado epígrafe establece que «en los casos de inconstitucionalidad constatados según el artículo 144.a y b, la ley o el reglamento se remite para ser reexami-

nado. Si la ley se adopta en la misma forma, con una mayoría de por lo menos dos tercios del número de los miembros de cada Cámara, la objeción de inconstitucionalidad es excluida y la promulgación deviene obligatoria».

No sólo nos hallamos ante la constatación de que la Corte Constitucional es poco más que un consejo de expertos cuya opinión bien puede ser ignorada por las Cámaras: nos encontramos incluso ante la proclamación de que la supremacía formal de la Constitución, pilar fundamental de todo estado de derecho, no es más que una ficción en Rumanía, toda vez que sus previsiones, aun contrastadas en un referéndum aprobatorio, dotadas de un complejo sistema de reforma y aun de un órgano de defensa, pueden ser legalmente ignoradas —incluso mediando la opinión por escrito y pública del mencionado órgano— por la simple reunión de las dos terceras partes del legislativo ordinario. En este punto, argumentar —como hace Iorgovan (45)— que «probablemente en la práctica, después de una decisión semejante del Parlamento, se iniciará asimismo un procedimiento de reforma constitucional toda vez que el proyecto o la propuesta de revisión de la Constitución debe ser adoptado con la misma mayoría» me parece pecar de ingenuidad: el recurso al referéndum, que constituiría, de emprenderse, el segundo paso de cualquier reforma constitucional, entraña de ordinario los suficientes riesgos políticos como para que, dado el caso, éste sea evitado no bien lo permita algún resquicio legal. El artículo 145.1, brindando este resquicio, está llamado a anular en la práctica la intervención del cuerpo electoral en la reforma constitucional.

Ciertamente, en la regulación constitucional de esta institución pesaría de forma decisiva el temor por parte de los constituyentes —explicitado repetidas veces a lo largo del debate parlamentario— a depositar en el Tribunal unas facultades tan excesivas que le convirtiesen en un poder por encima de todos los demás poderes e incluso por encima del mismo pueblo representado en el Parlamento. Para muchos, una institución que se hallase por encima del mismo Parlamento recordaría demasiado al papel de intérprete único de la ortodoxia política desempeñado durante el régimen de Ceausescu por el Partido Comunista de Rumanía. Pero con una regulación como ésta, y pese a ser en buena medida comprensibles estas reticencias, decir que en Rumanía sigue sin existir una Constitución, en el sentido más riguroso del término, está muy lejos de ser una hipérbole.

Por último, la revisión de la Constitución queda recogida en el título VI, cuya fisonomía obliga a calificar a la Constitución rumana de enormemente rígida y aun de «pétreo».

El primer juicio nos viene forzado por la existencia de un solo procedimiento de reforma constitucional, de articulación más bien difícil. La iniciativa para el mismo puede corresponder (art. 146) al presidente de la República a propuesta del Gobierno, a la cuarta parte al menos de los miembros del Congreso o del Senado o al propio cuerpo electoral mediante la reunión de al menos 500.000 firmas procedentes de al menos la mitad de los departamentos del país. Tal propuesta precisará, en primer

(45) ANTONIE IORGOVAN: «Le système politique...», pág. 24.

lugar, la aprobación de ambas Cámaras por una mayoría de dos tercios (art. 147.1), siendo también válida, en caso de desacuerdo, la aprobación del proyecto por las tres cuartas partes de ambas Cámaras reunidas en sesión conjunta (art. 147.2). Verificado este requisito, «la revisión es definitiva después de ser aprobada por el referéndum, que se organiza lo más tarde en treinta días desde la adopción del proyecto o proposición de revisión» (art. 147.3).

El calificativo de «pétreo» vendría forzado, por su parte, por el muy criticable artículo 148, según el cual no pueden ser objeto de revisión alguna «las disposiciones de la presente Constitución que conciernen al carácter nacional, independiente, unitario e indivisible del Estado rumano, a la forma republicana de gobierno, a la integridad del territorio, a la independencia de la justicia, al pluralismo político y a la lengua oficial», al tiempo que no cabe tampoco revisión alguna que tenga como objeto «suprimir los derechos y las libertades fundamentales de los ciudadanos las garantías de los mismos». Si, en términos generales, el establecimiento de cláusulas de intangibilidad en las Constituciones sólo está justificado cuando se trata de extremos respecto de los cuales la unanimidad de pareceres es absoluta, y aun así suele traer aparejados más problemas que beneficios y constituye a veces para los textos que las incluyen más una amenaza que una garantía de perdurabilidad, en este caso el juicio negativo resulta inevitable. No sólo nos hallamos ante una cláusula de intangibilidad de enormes dimensiones —de dimensiones tan enormes como imprecisas, habría que decir—, sino sobre todo ante una previsión que declara como absolutamente irreformables extremos sometidos a una crítica frontal por parte de amplios sectores sociales —sería el caso de la forma republicana o el carácter nacional del estado—, que verán así bloqueada toda posibilidad de plantear sus reivindicaciones dentro del orden del derecho.

IV. EL REFERENDUM DEL 8 DE DICIEMBRE

a) *Las principales fuerzas políticas y su actitud ante el proyecto de Constitución*

Como era de esperar, la aplastante mayoría parlamentaria cosechada por el FSN en las elecciones de mayo de 1990 se dejaría sentir de modo intenso durante todo el proceso constituyente, hasta el punto de que muchos verían en la redacción final de la Constitución poco más que un texto a la medida de las necesidades del Frente y, en consecuencia, sólo aceptable por él y por sus aliados.

Las posturas de las diferentes formaciones políticas se manifestarían con especial nitidez en el momento de la votación final de la Asamblea Constituyente sobre el conjunto del proyecto, pero sobre todo se harían patentes con mayor claridad en las jornadas previas al referéndum constitucional del 8 de diciembre

Por lo que respecta al primero de esos momentos, la votación parlamentaria final —414 votos a favor por 95 en contra (46)— trasluciría con claridad la ya conocida

(46) Es preciso señalar que el Reglamento de la Asamblea Constituyente exigía, para la votación final sobre el proyecto de Constitución, una mayoría cualificada de dos tercios, al tiempo que requería

existencia de dos bloques parlamentarios de fuerza muy desigual. A favor del proyecto votarían tanto el FSN como las dos fracciones escindidas del mismo —el FSN-20 de mayo y el Partido Social Liberal-20 de mayo—, así como el Partido de la Unidad Nacional de los Rumanos, el Partido Democrático Agrario, el Partido Ecologista Rumano, el Partido Socialista Democrático y una larga serie de pequeñas facciones parlamentarias —incluidos los comunistas del Partido Democrático del Trabajo—, así como la totalidad de los representantes no electos de las minorías nacionales. Por el contrario, votarían negativamente los parlamentarios de la UDMR, así como los del PNTcd y los del Partido Liberal —la antigua ala juvenil del PNL—. En última instancia, la división de opiniones sería la tónica predominante entre los parlamentarios del Movimiento Ecologista Rumano, del Partido Socialdemócrata y del propio PNL, si bien entre estos últimos —y ciertamente entre los integrantes de su dirección nacional— la postura predominante sería la de oposición.

Las posturas se repetirían a la hora del referéndum.

Para el FSN y sus aliados, para el Gobierno y también para el presidente Iliescu —que en este episodio distaría mucho de mantener una actitud neutral— el proyecto de Constitución era perfectamente asumible. En palabras de este último, el proyecto, «resultado de un proceso largo y laborioso, a veces tenso, pero profundamente democrático», contenía principios y disposiciones «homologables con las de las constituciones más avanzadas del mundo» y sentaba las bases para el funcionamiento de las instituciones del Estado «de acuerdo con el principio de separación de poderes en el Estado, el cual, aun no estando expresamente mencionado, resultaba obviamente de una clara delimitación de atribuciones y esferas de actividad como se halla en la gran mayoría de las constituciones europeas». En suma, se trataba de «una Constitución moderna, considerada así por numerosos expertos extranjeros», que «será la garantía de que la libertad y democracia prevalecerán en el suelo rumano y que marcará y asegurará la transición de un estado de provisionalidad política a una nueva era de estabilidad política y nacional» (47).

Para la oposición, en cambio, resultaría poco menos que imposible mantener una estrategia tan unívoca y tan resoluta como la que —pese a sus muchos problemas internos— conseguiría plantear el FSN. Y ello por un doble motivo. De una parte, porque pese a las excelentes relaciones que mediaban entre los diferentes grupos de dentro y de fuera del Parlamento, resultaba inevitable que las discrepancias respec-

votación por llamamiento público y penaba con la pérdida de la condición de parlamentario a quienes optasen por no participar. Así, de los 510 parlamentarios que componían la Asamblea, la única abstención sería la del senador de la UDMR, Karoly Király —radicalmente opuesto al proyecto constitucional—, que se vería por ello desposeído de su escaño; 20 diputados y 13 senadores optarían por votar por correo. Un relato de la sesión del 21 de noviembre, con resúmenes de las intervenciones de los principales líderes parlamentarios, puede hallarse en «Parliament Adopts Draft Constitution», FBIS-EEU-91-226, 22 de noviembre, págs. 30 y sigs. Una entrevista con el senador Király puede hallarse en *Magyar Hirlap*, 22 de noviembre de 1991 (FBIS-EEU-91-228, 26 de noviembre, págs. 34 y 35).

(47) Llamamiento del presidente de Rumanía a los ciudadanos del país con motivo del referéndum constitucional por Rumanía Radio Bucarest, 6 de diciembre de 1991 (FBIS-EEU-91-263, 9 de octubre, pág. 31). Véanse, igualmente, sus declaraciones a Rumanía Radio Bucarest del 26 de noviembre (FBIS-EEU-91-229, 27 de noviembre, págs. 21 y 22).

to del proyecto constitucional variasen —en cuanto a su intensidad y en cuanto a su objeto— de una a otra formación, de modo que resultaba difícil articular un mensaje de oposición común. Y por otra, porque incluso la opción de votar negativamente resultaba para muchos bastante menos atractiva que la de abstenerse: para unos —los más radicales—, porque nos hallábamos no sólo ante una Constitución inaceptable, sino incluso ante un procedimiento absolutamente viciado desde su origen en el que no cabía participar, ni siquiera votando negativamente; para otros —los más pragmáticos—, porque era obvio que la Constitución iba a ser aprobada con holgura, de modo que valía más jugar la baza de la abstención con la esperanza de que un bajo porcentaje de participación deslegitimase desde el principio el nuevo texto constitucional y permitiese abordar en el futuro una reforma de sus aspectos más criticables.

En términos generales —y con las diferencias de matiz antes apuntadas—, la oposición parlamentaria y extraparlamentaria centraría sus críticas en torno a la extremada rigidez de la Constitución —y en especial la irreformabilidad de la forma republicana de estado—, la deficiente regulación de la división de poderes y la amplitud de las competencias del presidente, el papel de la Corte Constitucional y su dependencia respecto del Parlamento y el presidente, la deficiente protección de las minorías nacionales, las insuficientes garantías para la iniciativa privada y, de forma unánime, la muy criticable forma en la que había sido planteado el referéndum del 8 de diciembre.

Así, el PNTcd —que durante los debates constituyentes había defendido la conveniencia de restaurar transitoriamente la Constitución de 1923— sintetizaría sus objeciones al proyecto en un comunicado de cinco puntos, destacando así que «la nueva Constitución establece la república como la forma de gobierno en Rumanía sin haber previamente consultado con el pueblo y estipula en sus disposiciones finales que ésta no puede ser revisada», que «no estipula claramente la separación de poderes en el estado y flagrantemente perjudica al poder judicial», que «garantiza al presidente poderes demasiado amplios para un país que trata de escapar del totalitarismo», que el Tribunal Constitucional suponía, dado el procedimiento de nombramiento de sus magistrados, «una superposición de los poderes ejecutivo y legislativo sobre el judicial» y, por último, que la Constitución carecía de la flexibilidad necesaria como para propiciar su reforma sin dar lugar a «levantamientos políticos y sociales» (48). Sin embargo, de cara al referéndum, el partido abogaría por el *boicot* a la consulta sobre la base de que en las circunstancias del momento ésta carecía de sentido alguno, como no fuese el de dotar de legitimación popular a la decisión de Iliescu de mantener la forma republicana de estado y desviar la atención sobre las graves disensiones internas y la pérdida de apoyos del FSN. Como declararía Corneliu Coposu (49), «este referéndum está pensado para maquillar la debilidad del régimen. Se trata simplemente de un pretexto para poder decir que el pue-

(48) *Dreptatea*, 26-27 noviembre 1991, pág. 1.

(49) *Dreptatea*, 28-29 noviembre 1991, págs. 1 y 2.

blo rumano, que no se halla familiarizado con la Constitución, está de acuerdo con ella»: para el Partido Campesino, nos hallábamos ante una nueva maniobra mistificadora y totalitaria de metodología idéntica a la utilizada en otras ocasiones para confundir al electorado, ante un referéndum «nulo e inválido cualquiera que fuera su resultado» en el que no se podía ser cómplice.

Por el contrario, la UDMR haría una campaña decidida por el *no* motivada fundamentalmente por el tratamiento dado por el proyecto a las minorías nacionales, cuyos derechos colectivos quedaban protegidos de una forma a todas luces insuficiente. En palabras de Geza Szöcs (50), que calificaría al sistema creado por la Constitución de «república presidencial etnocrática», el proyecto era rechazable porque «no satisface nuestras expectativas en lo que hace a los derechos de las minorías nacionales ni satisface tampoco principios democráticos generales, puntos de vista ambos que se hallan normalmente interrelacionados». Similar posición mantendrían los partidos liberal y socialdemócrata,

Por su parte, los ecologistas del MER, la Unión Liberal «Bratianu» y el PNL dejarían libertad de comportamiento para sus electores no sin antes hacer constar su rechazo al texto constitucional. Para estos últimos, resultaba rechazable el modo en el que se había intentado zanjar la cuestión monárquica, así como el excesivo poder del ejecutivo, al tiempo que la excesiva rigidez del texto constitucional, que podría generar graves disfunciones si en un futuro próximo llegase a cuajar la idea del retorno a Rumanía de las tierras de la ex República Soviética de Moldavia (51). Además, la idea del referéndum era inútil e ineficiente desde el momento en que entre la fecha de aprobación definitiva del proyecto y la de verificación de la consulta no iban a mediar más que dieciséis escasos días, tiempo a todas luces insuficiente para llevar a cabo una mínima campaña de sensibilización de la opinión. El Partido Liberal —escindido de aquél— argumentaría de forma coincidente que la constitución colocaba al ciudadano como servidor de Estado y no al revés, que en ella no se hallaba suficientemente protegida la propiedad privada y que las garantías de los ciudadanos para protegerse de los abusos del poder eran claramente insuficientes.

En cuanto a la oposición extraparlamentaria, la Alianza Cívica afirmarí­a que la Constitución suponía «sólo medio paso adelante hacia un estado de derecho», que debería haberse realizado con carácter previo un referéndum sobre la cuestión de la forma de gobierno y que, faltando éste, la consulta planteada por el Gobierno resultaba ser un costoso ejercicio de demagogia, «tardío e inútil», en el que no cabía participar (52). La recién constituida Convención Democrática —integrada por las for-

(50) *Beszélő*, 30 noviembre 1991, pág. 26 (FBIS-EEU-91-232, 3 de diciembre, pág. 27).

(51) De hecho, y a lo largo del debate constituyente, grupos nacionalistas moldavos partidarios de la reincorporación de Moldavia a un Estado común de todos los rumanos, llamarían la atención de la Asamblea Constituyente (véase *ROMPRES*, 8 de noviembre de 1991) sobre la necesidad de dotar a la nueva Constitución de cláusulas que contemplasen esta eventualidad o, al menos, de flexibilidad suficiente como para hacer frente a la misma. No se deduce del texto finalmente aprobado que sus demandas recibiesen demasiada satisfacción.

(52) *ROMPRES*, 30 noviembre 1991.

maciones presentes en la Convención Nacional por el Establecimiento de la Democracia y en el Foro Democrático Antitotalitario— criticaría ásperamente a la Constitución en base a su ignorancia del principio de la separación de los poderes del estado, de los excesivos poderes del presidente y del establecimiento como forma de gobierno de Rumanía de la república semipresidencialista sin haber consultado antes al pueblo rumano, pese a lo que se vería imposibilitada para marcar a sus miembros una estrategia común de oposición (53). En última instancia, el Grupo por el Diálogo Social denunciaría «la serie de farsas en las que Rumanía es de nuevo empujada», señalaría que la población iba a ser de nuevo privada de su derecho a elegir y concluiría que de ese modo «vamos a convertirnos en los prisioneros de un monstruoso *fait accompli* más que en los ciudadanos de un verdadero estado de derecho»; la Oposición Democrática Unida —otro foro de encuentro de grupos opositores— propondría, en última instancia, el *boicot* a la consulta (54).

Por último, y como era lógico, también el rey Miguel terciaría en el debate. Desde el exilio, y por medio de un comunicado inserto en la prensa días antes de la consulta (55), el monarca instaría a sus compatriotas a comportarse reflexivamente ante la consulta planteada y, aun sin mencionar de forma explícita en qué sentido deseaba se votase, dejaría bien clara su postura al afirmar que «no es la monarquía constitucional la que se halla obsoleta y superada. Es cualquier dictadura que se base en la manipulación de Constituciones pseudodemocráticas y que rehúse proclamar y garantizar el principio fundamental de la separación de poderes en el estado y, con él, el de la independencia de la justicia».

b) *El referéndum y sus resultados*

Pese a todo este abanico de críticas, lo cierto es que el referéndum se celebraría en medio de una generalizada confianza en la victoria del voto afirmativo. En ese sentido, la encuesta realizada por el IRSOP entre el 2 y el 4 de diciembre arrojaría un resultado bien revelador: el 66 por 100 de los encuestados (2.226, procedentes de todos los distritos) se manifestarían favorables al proyecto, haciéndolo en contra el 14 por 100 y manifestando su indecisión el 20 por 100 restante (56).

Las razones eran obvias: a favor del proyecto de Constitución se había manifestado no sólo el Parlamento —y de forma bien abrumadora—, sino también el Gobier-

(53) *ROMPRES*, 5 diciembre 1991.

(54) Véanse, además de las fuentes ya citadas, y entre otras, *Adevarul*, 26 noviembre y 7 diciembre 1991; *Dreptatea*, 22-23 y 24-25 noviembre 1991; *Romania Libera*, 26 y 27 noviembre y 8 diciembre 1991; *ROMPRES*, 26 noviembre y 3 diciembre 1991.

(55) *Romania Libera*, 6 diciembre 1991, pág. 1.

(56) Interrogados en torno a su intención de acudir a las urnas, el 57 por 100 asegurarían que lo pensaban hacer, el 24 por 100 que probablemente lo harían, el 11 por 100 que probablemente no lo harían y el 8 por 100 que con seguridad se abstendrían. Por último, interrogados en torno a su conocimiento del texto constitucional, el 60 por 100 se declararían familiarizados con él, mientras que el 40 por 100 afirmarían desconocerlo. (*Adevarul*, 6 diciembre 1991.)

no y el presidente de la República, así como todo el FSN —y por intermediación suya un buen número de autoridades locales— y varios de los partidos parlamentarios próximos a él. Además, el largo período de provisionalidad vivido desde la caída del régimen comunista exigía con premura algún modo de institucionalización y las circunstancias parecían sugerir que no había más alternativa en ese sentido que aprobar el proyecto de Constitución presentado por la Asamblea. Era evidente que el rechazo del mismo habría producido, sin duda, una crisis política de incalculables consecuencias, y como mínimo, la prolongación indeseable de esa situación de provisionalidad durante uno o dos años más. Con todo, la desinformación sería masiva y especialmente en las zonas rurales los electores acudirían a las urnas sin tener más que una levísima idea del proyecto constitucional.

En tales circunstancias no sería sorprendente ninguno de los dos datos más sobresalientes que a la postre arrojaría la consulta: la enorme tasa de abstención y la holgada victoria del *sí*.

Por lo que respecta a la primera, la abstención del 33 por 100 de los rumanos con derecho a voto sería reputada por la oposición como la corroboración de su tesis de que el referéndum era una maniobra política y de que la Constitución presentaba defectos que la hacían inasumible. El porcentaje, que quizá no resultaría llamativo en ningún país del entorno, sí lo era en Rumanía desde el momento en que se trataba de la primera llamada a las urnas desde las elecciones de mayo de 1990 y que con relación a aquel momento el porcentaje de los abstencionistas había aumentado en casi veinte puntos. Para el Gobierno, en cambio, tal dato no debía ser «ni exagerado, ni dramatizado, ni objeto de especulación». Como afirmaría el propio Iliescu en su discurso de 13 de diciembre ante el Parlamento (57), «la ausencia ante las urnas —si exceptuamos los obstáculos reales, como en el caso de los temporales de nieve en ciertas áreas— debe ponerse en relación con la conciencia y el sentido de la responsabilidad de cada ciudadano y debería entenderse como una muestra de democracia. Y, en cualquiera de los casos, sólo los malintencionados añadirían tal porcentaje al de los votos negativos...; de hecho, hay pruebas que nos permiten creer que aquellos que quisieron votar en contra de la Constitución demostraron mayor disciplina electoral que el resto de la población».

En cuanto a estos últimos —el 20 por 100 del total—, su número resultaría suficiente como para denotar la existencia de una importante oposición entre amplios sectores ciudadanos, pero no los necesarios como para restar a la nueva Constitución la legitimidad que sin duda le proporciona el estimable índice de aceptación logrado.

(57) Romania Radio Bucarest, 13 diciembre 1991 (FBIS-EEU-91-240, 13 diciembre, pág. 16).

REFERENDUM CONSTITUCIONAL DEL 8 DE DICIEMBRE DE 1991 (58)

Censo: 15.824.373 electores.

Participación: 10.948.468 (69,18 %).

Abstención: 4.875.903 (30,82 %) (57)

| <i>Distrito</i> | <i>% Sí</i> | <i>% No</i> | <i>Distrito</i> | <i>% Sí</i> | <i>% No</i> | <i>Distrito</i> | <i>% Sí</i> | <i>% No</i> |
|--------------------|-------------|-------------|------------------|-------------|-------------|----------------------|-------------|-------------|
| Alba | 83,8 | 14,0 | <i>Covasna</i> | 20,9 | 77,6 | Olt | 85,7 | 12,1 |
| <i>Arad</i> | 74,6 | 22,4 | <i>Dimbovita</i> | 82,5 | 15,0 | <i>Prahova</i> | 80,0 | 18,1 |
| <i>Arges</i> | 84,7 | 13,3 | <i>Dolj</i> | 82,3 | 15,5 | <i>Satu Mare</i> | 57,6 | 39,7 |
| <i>Bacau</i> | 79,7 | 17,6 | <i>Galati</i> | 83,2 | 14,5 | <i>Salaj</i> | 71,7 | 26,2 |
| <i>Bihor</i> | 68,3 | 29,9 | <i>Giurgiu</i> | 84,4 | 13,0 | <i>Sibiu</i> | 79,3 | 18,5 |
| <i>Bistrita-N.</i> | 81,6 | 15,9 | <i>Gorj</i> | 83,8 | 13,9 | <i>Suceava</i> | 81,0 | 16,3 |
| <i>Botosani</i> | 87,0 | 10,8 | <i>Harghita</i> | 14,0 | 84,9 | <i>Teleorman</i> | 83,7 | 13,7 |
| <i>Brasov</i> | 74,5 | 23,1 | <i>Hunedoara</i> | 84,1 | 13,6 | <i>Timis</i> | 65,9 | 31,0 |
| <i>Braila</i> | 85,4 | 12,4 | <i>Ialomita</i> | 86,0 | 11,8 | <i>Tulcea</i> | 81,2 | 16,2 |
| <i>Buzau</i> | 87,4 | 10,8 | <i>Iasi</i> | 82,6 | 14,0 | <i>Vaslui</i> | 85,2 | 12,2 |
| <i>Caras-S.</i> | 73,5 | 24,3 | <i>Maramures</i> | 81,0 | 16,8 | <i>Vilcea</i> | 84,0 | 13,6 |
| <i>Calarasi</i> | 87,7 | 10,2 | <i>Mehedinti</i> | 81,7 | 16,0 | <i>Vrancea</i> | 81,1 | 16,2 |
| <i>Cluj</i> | 73,9 | 24,1 | <i>Mures</i> | 58,0 | 40,4 | | | |
| <i>Constanta</i> | 82,6 | 15,4 | <i>Neamt</i> | 83,2 | 13,9 | <i>Bucarest cap.</i> | 75,8 | 21,9 |

Total nacional

Votos afirmativos: 8.464.624
(77,3 % votos, 53,45% censo)

Votos negativos: 2.235.085
(20,4 % votos, 14,12% censo)

Votos nulos: 248.759
(2,3 % votos, 1,57 % censo)

Fuente: Junta Electoral Central (ROMPRES, 13 de diciembre de 1991).

La distribución de los sufragios presentaría oscilaciones regionales bien apreciables. En particular, sería perceptible una mayor afluencia de votos negativos en los distritos del centro y el oeste, en donde se situarían las únicas dos circunscrip-

(58) Es imprescindible apuntar respecto de las cifras oficiales que se refieren, cuando menos dos datos. Por una parte, que la cifra de electores dada por buena por las autoridades rumanas para el referéndum del 8 de diciembre resultaría ser inferior en 1.376.349 electores a la utilizada para las elecciones parlamentarias y constituyentes del año anterior, lo que no haría más que añadir nuevos motivos de escepticismo respecto de la limpieza con la que se desarrollarían aquéllas. Y por otra, que en esta ocasión, aunque las cifras oficiales dadas a conocer por la Junta Electoral Central arrojasen, tal y como se indica en la tabla, un total de 15.824.373 electores, la suma de las cifras parciales resultantes de los censos de cada uno de los distritos daba una cifra global de 16.124.377 electores, diferencia a todas luces injustificable, e inexplicable tan sólo por criterios técnicos. Tales divergencias obligan cuando menos a relativizar tanto el porcentaje de participación —que se quedaría en apenas un 67,9 por 100 si hubiéramos de dar por bueno el más numeroso de los censos— como el de los votos favorables respecto del censo, que quedaría en esta última hipótesis en el 52,49 por 100. Sea como fuere, resulta significativa la comparación entre el número de votos favorables recibidos por la nueva Constitución, y el de los cosechados en mayo de 1990 por las candidaturas del FSN y sus aliados a la Asamblea Constituyente y de Ion Illiescu a la Presidencia de la República.

ciones en las que el referéndum arrojaría un resultado negativo. Al mismo tiempo, en los distritos del sur y el este, sería perceptible un aumento —mucho más tímido en este caso— de los votos afirmativos. En concreto, la totalidad de los distritos en los que los votos negativos superarían la media nacional (en cursiva en la tabla adjunta) se situarían en las regiones de Transilvania y el Banato, alcanzándose en Mures y Satu Mare resultados en torno al 40 por 100 y en Covasna y Harghita máximos del 77,6 y el 84,9 por 100. A la inversa, las zonas más favorables al sí se hallarían principalmente en el sur y en el este de Valaquia —Calarasi, Buzau, Ialomita, Olt, Braila o Giurgiu—, así como en los distritos del este de Moldavia como Botosani o Vaslui.

Era evidente así el peso decisivo que en el cómputo total de los votos negativos había tenido la comunidad húngara, cuya mayor o menor presencia demográfica coincidiría —casi matemáticamente— con el mayor o menor arraigo del voto negativo, provocando, una vez más, el fácil recurso al argumento de la deslealtad (59) y el que de nuevo su presencia en la vida política rumana fuese presentada como factor de distorsión y de enfrentamiento. Y sería evidente también la repetición del fenómeno —ya verificado en las elecciones parlamentarias de 1990— de la acen-tuación del respaldo a las tesis de la oposición democrática en las zonas de mayor desarrollo económico, como en este caso Timis, Brasov o Arad, en donde el voto negativo a la Constitución alcanzaría una mayor proyección.

V. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

El juicio que permite formular la nueva Constitución rumana ha de ser forzosa-mente contradictorio.

Como se habrá podido comprobar, nos hallamos ante un texto de impronta neta-mente democrática, dotado de un buen número de instituciones y mecanismos alta-mente estimables, cuya puesta en funcionamiento supondrá sin duda un importante paso adelante no sólo —es obvio— respecto del sistema político imperante en la época de Ceausescu, sino también respecto de la dinámica seguida por los gobiernos que se han sucedido durante los dos años transcurridos desde el derrocamiento de aquél.

Sin embargo, no es menos cierto que en su elaboración la Asamblea Constitu-yente ha incurrido en una larga serie de errores que sin duda ponen una sombra de duda sobre la posibilidad de instaurar sobre esa base constitucional un régimen polí-tico inequívocamente democrático. Sin intención de redundar en lo ya expuesto, resulta criticable el modo como se ha pretendido poner fin a la cuestión monárqui-ca, las escasas garantías de que han sido dotadas algunas libertades, el excesivo cen-tralismo con el que parece estructurarse la administración local o la complejidad con la que se ha configurado la reforma constitucional. Pero sobre todo resulta en extre-mo preocupante el modo en el que se ha configurado la separación de poderes —optando por un sistema semipresidencialista problemático incluso para socieda-

(59) Véanse, como simple muestra, las declaraciones de Ion Iliescu a Associated Press (10 diciem-bre 1991).

des tan desarrolladas como la francesa—, la inexplicable desconfianza con la que se aborda a lo largo todo el texto constitucional la presencia de las distintas minorías étnicas y el limitadísimo papel de la Corte Constitucional, que transforma en prácticamente inoperantes todas las garantías constitucionales.

En ese sentido, es un hecho que las posibilidades de que la Constitución del 8 de diciembre sea efectivamente aplicada en un futuro inmediato en la vida política de Rumanía resultan en buena medida inciertas. Con una oposición opuesta radicalmente a un buen número de las principales instituciones y mecanismos constitucionales, y cada vez más pujante electoralmente, la supervivencia a largo plazo de esta Constitución carece hoy por hoy de garantías. Pero, con todo, la mayor amenaza que en la actualidad se cierne sobre la posibilidad de afirmar en Rumanía una convivencia democrática estable es lo que algunos han descrito (60) como «el peligro de las formas sin esencia», esto es, el riesgo de que incluso las formas políticas más razonablemente democráticas queden en meras declaraciones de intenciones a falta de una voluntad sincera de hacer reales sus previsiones. Lo cual es, si cabe, más preocupante, toda vez que —como indica el propio Michael Shafir— «esta discrepancia no puede ser eliminada a golpe de pluma, pues su desaparición depende en mucho de la gradual transformación de la cultura política del país. Cosa que exige un largo proceso histórico» (61).

(60) MICHAEL SHAFIR: *Public Opinion...*, pág. 32.

(61) Tras la conclusión del presente trabajo pero antes de su definitiva entrada en imprenta, la *Revue du Droit Public et de la Science Politique* ha publicado dos nuevas aportaciones al tema que, desafortunadamente, no han podido ser tenidas en cuenta a la hora de elaborar el presente texto. Me refiero a «La Constitución Roumaine du 8 décembre 1991 ou le difficile apprentissage de la démocratie», de François Julien-Laferrière (*RDP et de la SP*, n.º 5/1993, págs. 1217 a 1242) y a «Le système constitutionnel roumain», de Bernard Lime (*RDP et de la SP*, n.º 2/1994, págs. 353 a 378). En ambos casos nos hallamos ante aportaciones de enorme valor y de imprescindible lectura que, sin duda, superan en amplitud y perspicacia a prácticamente todo lo escrito hasta el momento en lenguas occidentales. A diferencia del trabajo que aquí se presenta —en el que además de analizarse texto constitucional se abordan tanto los caracteres generales del proceso constituyente como las distintas posiciones que adoptarían las principales fuerzas políticas rumanas de cara a la convocatoria referendaria para su ratificación— las aportaciones de Julien-Laferrière y Lime se centran exclusivamente en el articulado constitucional. Por ese motivo su tratamiento de algunos temas supera a veces en detenimiento o exhaustividad el que pueda hallarse en las páginas que anteceden, si bien sus conclusiones son, en lo esencial, plenamente coincidentes con las aquí expuestas. Así, del trabajo de Julien-Laferrière serían de destacar sus observaciones en torno a la funcionalidad de *Avocatul Poporului*, a las consecuencias del concepto de ciudadanía recogido en la Constitución, a los poderes legislativos del gobierno y —sobre todo— a las consecuencias para el conjunto del sistema político rumano de la discutible regulación del Tribunal Constitucional y de sus competencias. Por su parte, el artículo de Lime brinda reflexiones extremadamente interesantes en torno al papel de los tratados internacionales en el sistema de fuentes del Derecho rumano, a las posibilidades de burlar los ya de por sí imperfectos sistemas de control de la constitucionalidad de las leyes, al papel de los partidos políticos, a la funcionalidad —o disfuncionalidad— de las distintas modalidades referendarias y a las complejas relaciones entre presidente, primer ministro y Parlamento. Por lo demás, las referencias a las correspondientes instituciones francesas —e incluso a las españolas, en el caso de Julien-Laferrière— son bien frecuentes, ayudando a comprender así el verdadero alcance de la alegada occidentalidad de la ley fundamental rumana.