

BREVE APROXIMACIÓN A LA CONSTITUCIÓN DE HUNGRÍA

LEONARDO ÁLVAREZ ÁLVAREZ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: LA TRANSICIÓN HÚNGARA DESDE UN ESTADO SOCIALISTA HACIA UN ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL-DEMOCRÁTICO.—2. PRINCIPIOS ESTRUCTURALES: a) *Estado de derecho*. b) *Estado democrático*. c) *Estado social*. d) *Forma de gobierno*.—3. ÓRGANOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO: a) *Cuerpo electoral*. b) *Parlamento*. c) *Presidente de la República*. d) *Gobierno*.—4. SISTEMA DE FUENTES: a) *Constitución*. b) *Ley*. c) *Potestad reglamentaria*.—5. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.

1. INTRODUCCIÓN: LA TRANSICIÓN HÚNGARA DESDE UN ESTADO SOCIALISTA HACIA UN ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL-DEMOCRÁTICO

La Constitución húngara, en la redacción ofrecida por las diferentes normas de reforma constitucional aprobadas en 1990 (1)—ya que el vigente texto constitucional es el resultado de sucesivas reformas practicadas sobre la base de la redacción originaria de 1949— representa la consecuencia normativa del tránsito realizado desde un Estado socialista hacia un ordenamiento constitucional-democrático. Sin embargo, el nuevo sistema político húngaro no puede explicarse de forma exclusiva con arreglo a la norma constitucional que le confiere cobertura, sino desde el elenco de factores de carácter político, social y fundamentalmente económico sucedidos a lo largo de un período de tres décadas. Este fue el tiempo que tardó en abandonarse definitivamente el Estado socialista gestado por la originaria Constitución de 20 de agosto de 1949 cons-

(1) Fuente: http://www.uni-wuerzburg.de/law/hu00000_.html, versión en inglés traducida por Kendall Logan.

truida sobre la base de la indistinción entre Estado y sociedad plasmada a través de tres elementos capitales: sistema de partido único, propiedad estatal y economía planificada.

El cuestionamiento de estos presupuestos ideológicos tuvo lugar durante la década 1960-1970 motivado capitalmente por el surgimiento de argumentos teórico-políticos que postularon que el Estado socialista instaurado por la Constitución de 1949 sólo podría ser realizado efectivamente a partir de presupuestos democráticos. Sin embargo, este cuestionamiento sólo teórico de los principios socialistas no logró debilitar los fundamentos del Estado húngaro a causa de la relativa estabilidad económica de Hungría y de los demás países socialistas de su entorno. Eso fue lo que permitió que los movimientos sociales proclives a la democratización del Estado húngaro fueran fácilmente neutralizados desde el aparato del Estado. Sin embargo, la mera legitimación económica—tildada desde ciertos ámbitos de negativa— que sustentaba al Estado socialista húngaro desapareció hacia 1970 a consecuencia del advenimiento de una gran crisis. Ello condujo al surgimiento de grupos de intereses opuestos al Estado; con ello se instauró una antítesis entre este pluralismo social gestado *de facto* y el aparato del Estado monopolizado *de iure* por el Partido Socialista Obrero Húngaro (MSzMP). La pretensión estatal de diluir aquella antítesis se centró precisamente en el factor desencadenante de aquel pluralismo social al margen de la norma constitucional. No obstante, la reforma económica propuesta por el Estado —la denominada *Nueva Mecánica Económica*—, lejos de suprimir el pluralismo social, acabó por acrecentarlo a consecuencia de las imprevisibles medidas liberalizadoras que trajo consigo. La reforma vino a reconocer a los particulares un margen para sus actividades económicas privadas, aspecto que condujo al surgimiento de diferentes estratos sociales. Mediante este capitalismo fomentado legalmente se dinamitó uno de los presupuestos fundamentales del Estado socialista húngaro: el sistema de clase única. Por tanto, la antítesis representada por el pluralismo social y el centralismo del aparato estatal no hizo sino reforzarse. La definitiva imposibilidad del Estado de suprimir el pluralismo social fue reconocida con la aprobación en 1989 de la Ley sobre el derecho de asociación política que le confirió una base legal.

En ese momento se puso de manifiesto no sólo la convicción de la necesidad de transición hacia un Estado liberal-democrático sino, de modo fundamental, que el abandono de los principios socialistas habría de tener lugar pacíficamente por medios legales. Tal cosa es lo que permite explicar que la vigente Constitución húngara sea la consecuencia de sucesivas reformas constitucionales aprobadas a partir del texto originario de 1949. Ello sólo puede comprenderse a consecuencia de la aceptación manifestada por el propio partido monopolizador del aparato estatal a la que habían ayudado las minoritarias

corrientes internas que postularon tal necesidad con anterioridad. Como consecuencia de esta compartida disposición al cambio se formó una mesa de negociación que reunió a tres instancias, el partido socialista (MSzMP), la denominada Mesa Redonda de la Oposición que agrupó a 12 partidos de la oposición —ya legalmente constituidos—, y un conjunto de movimientos sociales y sindicales. Los acuerdos fundamentales se plasmaron en la reforma constitucional de 1989, en la que se reconoció el pluralismo político, la forma de gobierno parlamentaria y la economía social de mercado, compatibilizada todavía con determinados aspectos de la economía socialista planificada. La segunda de las grandes reformas tuvo lugar en 1990 a través de 6 normas. Esta reforma, con las pertinentes modificaciones, es la que se encuentra vigente en la actualidad y será objeto de examen en las siguientes páginas.

2. PRINCIPIOS ESTRUCTURALES

En la determinación de los principios estructurales de la Constitución húngara resulta necesario distinguir—tal y como se realiza de ordinario—entre aquellos que inciden en la forma de Estado y en la forma de gobierno.

a) *Estado de derecho*

El primero de los principios estructurales que inciden en la forma de Estado húngara es el principio de Estado de derecho (art. 2.3). Este constituye la plasmación normativa de la pretensión de instaurar un Estado constitucional manifestada en su Preámbulo. El contenido más elemental del principio estructural del Estado de derecho—el sometimiento de la actividad del poder público y particulares a normas jurídicas— se manifiesta con la proclamación el principio de legalidad (art. 2.3). Tal sumisión de poder público y particulares a normas jurídicas abarca la Constitución, leyes y reglamentos (art. 77), motivo por el cual la sujeción prescrita no es exclusivamente a la ley formal sino al ordenamiento jurídico en su conjunto. En ese sentido, el principio de legalidad en la Constitución se concibe más bien como principio de juridicidad. No obstante, el modo de vinculación al bloque de la juridicidad resulta dispar según se trate del poder público o particulares. Con carácter general, la Constitución distingue entre la vinculación positiva de la administración pública (art. 37.2) y tribunales (art. 50.3) y la negativa de los particulares a las normas jurídicas (8, 54 y sigs.). Sin embargo, la vinculación negativa al ordenamiento jurídico se ex-

tiende de igual modo por la Constitución húngara al Parlamento que, a consecuencia de su distanciamiento de la concepción dirigente o programática de Constitución existente en el régimen socialista anterior, ha pretendido reforzar el papel normativo del legislador democrático. A éste, y no a la norma constitucional, le corresponde la función de determinar la organización, orientación y las condiciones fundamentales de gobierno del Estado (art. 19.2). Este carácter abierto de la Constitución es lo que permite explicar que ley constitucional no sea la ley conforme sino ley no contraria a la Constitución (art. 32A2). El mismo imperativo de no contradicción de la Constitución (art. 32A2) y la ley (art. 35.2) pesa sobre las disposiciones reglamentarias aprobadas por el Gobierno en pleno o de cada uno de sus miembros (art. 35.2 y sigs.). Sobre ello se volverá más adelante.

El principio de Estado de derecho no adopta en la Constitución húngara un modelo exclusivamente formal que lo identifica con la sumisión de poder público y particulares a normas jurídicas o, si se quiere, con el principio de juridicidad. La materialización del principio de Estado de derecho consagrado en los arts. 2.1 y 3 se percibe mediante la plasmación de la doctrina de la separación de poderes —si bien ésta no se consagra de forma expresa—, y con el reconocimiento de derechos subjetivos individuales de eminente carácter liberal como el derecho de propiedad privada —que recibe ahora idéntica consideración que la pública— frente al régimen socialista anterior (art. 9) o el derecho a la herencia (art. 14) —ambos consagrados en las *Disposiciones Generales* de la Constitución—. Este aspecto liberal es el presupuesto del reconocimiento constitucional de la economía de mercado (art. 9) que quiebra la planificación económica del Estado de la Constitución húngara de 1949. Tal filosofía liberal se plasma en el reconocimiento del derecho a la vida y la dignidad humana (art. 54), el derecho a la libertad y a la seguridad personal (art. 55.1), la igualdad (art. 57.1), la consecuente proscripción de la discriminación (art. 70A) y su reiteración con la consagración de la igualdad entre sexos (art. 66), la presunción de inocencia (art. 57.2), el derecho de defensa (art. 57.3), la libertad de circulación (art. 58), el derecho al honor e intimidad (art. 59.1 y 2), la libertad ideológica (art. 60), la libertad de expresión y sus consecuentes libertades de prensa (art. 61) así como la científica y artística (art. 70G), el derecho de asilo (art. 65), la libertad de educación (art. 66.2) y el derecho al trabajo (art. 70 G).

b) *Estado democrático*

El Estado constitucional instaurado por la Constitución de Hungría se concibe como un Estado constitucional «democrático» basado en el principio de la

soberanía popular, ejerciéndose esta directa o indirectamente a través de representantes elegidos mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto (art. 2.1). La democracia directa —de la representativa se tratará más adelante— tiene lugar, por un lado, mediante el reconocimiento de los institutos del referéndum y el plebiscito, si bien tal distinción no es acogida expresamente por la Constitución ya que la participación del pueblo húngaro en la función legislativa y la función de gobierno se engloba bajo la forma del «referéndum nacional» (art. 28C). Este referéndum nacional, sobre cuya convocatoria pesa un monopolio parlamentario, puede ser preceptivo o facultativo. En cualquiera de los casos, para que la voluntad popular manifestada a través del referéndum nacional pueda ser considerada válida, debe votar la mayoría del cuerpo electoral y al menos la cuarta parte de los electores debe pronunciarse en un mismo sentido (art. 28C6). El referéndum resulta preceptivo si la iniciativa se lleva a cabo al menos por 200.000 miembros del cuerpo electoral siendo su resultado afirmativo vinculante. En el resto de los casos, el referéndum nacional tiene la consideración de facultativo para el Parlamento que decide sobre su convocatoria a iniciativa del Presidente de la República, del Gobierno, 1/3 del Parlamento o de 100.000 integrantes del cuerpo electoral (art. 28C4). En la regulación constitucional del referéndum facultativo nada se dispone acerca de su carácter vinculante. No obstante, la expresa alusión en el texto constitucional a la naturaleza vinculante del referéndum preceptivo permite deducir que el resultado de aquel no es obligatorio. Se excluye del referéndum la ley de presupuestos o aquellas que la desarrollen, y los impuestos estatales, las obligaciones impuestas por tratados internacionales o en normas internas que los desarrollen, las disposiciones constitucionales, la declaración de los estados de guerra, emergencia nacional o de crisis, la disolución parlamentaria o el programa del Gobierno, entre otros (art. 28C5). Los institutos de democracia directa en la Constitución húngara se completan con la «iniciativa popular nacional» ejercitada al menos por 50.000 integrantes del cuerpo electoral al objeto de instar al Parlamento a deliberar sobre algún asunto de su competencia (art. 28D).

En la expresión de la voluntad popular juegan un papel destacado los partidos políticos que aparecen reconocidos en las *Disposiciones Generales* de la Constitución si bien estos son una consecuencia del ejercicio del derecho fundamental de asociación (art. 63). Su ubicación en tal emplazamiento preliminar se justifica como respuesta al sistema unipartidista consagrado por la Constitución socialista anterior y la concepción del partido comunista como órgano del Estado. La actual distinción entre Estado y sociedad se percibe al disponerse que ningún partido pueda ejercer directamente poder público ni ostentar el gobierno del Estado en régimen de exclusividad. El pluralismo social se garantiza, además, con el reconocimiento de sindicatos (art. 4) y cooperativas (art.

12), así como mediante otros derechos fundamentales como el derecho de reunión (art. 62), de petición (art. 64) y el específico derecho de las minorías étnicas y nacionales a participar en los asuntos públicos (art. 68).

c) *Estado social*

El tercero de los principios estructurales de la Constitución lo conforma el principio del Estado social, si bien éste no se encuentra expresamente consagrado. El principio del Estado social se configura, en primer lugar, como fundamento normativo de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales en base a la cual éstos, además de las facultades subjetivas conferidas a los individuos —dimensión subjetiva—, se conciben como mandatos de optimización dirigidos al poder público para que, en la mayor medida posible, hagan efectivo el contenido de la libertad. Esta doble dimensión de las normas de derecho fundamental se manifiesta a través de la atribución a los mismos de un carácter inviolable e inalienable —dimensión subjetiva— y de su fijación como objeto de protección por parte del Estado —dimensión objetiva— (art. 8.1). Esta dimensión objetiva de los derechos fundamentales se encuentra reforzada a través de normas de programación final dispuestas en el mismo Capítulo I, relativo a las *Disposiciones Generales*, que establecen el deber del poder público de proteger el matrimonio y la familia (art. 15), el de asegurar unas condiciones básicas de vida, instrucción y educación para los jóvenes (art. 16), el de paliar las necesidades sociales (art. 17), o el de promover un desarrollo saludable del individuo (art. 18). Estas normas se reproducen en el Capítulo XII sobre los *Derechos y deberes fundamentales*, en el que se consagra el deber del Estado de promover la igualdad de hombres y mujeres o el de proteger a las madres antes y después del nacimiento de sus hijos (art. 66. 1 y 2). En segundo lugar, el principio del Estado social ha erigido la efectividad de la libertad e igualdad en límite a la dimensión subjetiva de los derechos fundamentales, como el caso particular de la consagración de la función social de la propiedad. De acuerdo con ello, se atribuye al Estado la facultad de expropiar la propiedad privada en caso de interés público en los casos establecidos en la ley y mediante compensación (art. 13). En tercer y último lugar, el contenido del principio del Estado social se complementa a través del reconocimiento de determinados derechos sociales consagrados en el Capítulo XII como el de los niños a recibir protección de su familia, del Estado y la sociedad (art. 67), el derecho a la salud (art. 70D) o a la seguridad social (art. 70 E).

d) *Forma de gobierno*

Las relaciones entre los órganos a los que se les atribuye la facultad de creación normativa a más alto nivel obedecen a las premisas propias de una forma parlamentaria de gobierno. Ello se pone de manifiesto con la investidura parlamentaria del Primer Ministro (art. 33.3) y mediante la responsabilidad solidaria del Gobierno ante el Parlamento (art. 39A1). No obstante, en el modelo parlamentario húngaro se encuentra ausente la bilateralidad en el otorgamiento de la confianza entre Parlamento y Gobierno al no preverse la potestad de disolución gubernamental de aquel. Esta sólo tiene lugar, además de la potestad de autodisolución (art. 28.2), por parte del Presidente de la República (art. 28.3), si bien pesa sobre éste la obligación de consultar al Primer Ministro antes del ejercicio de la misma (art. 28.5). Esta potestad de disolución parlamentaria, y la consiguiente necesidad de convocar elecciones, tiene lugar en caso de expiración del mandato del Gobierno, cuando hubiesen transcurrido 40 días desde la propuesta del Presidente de la República de un candidato a Primer Ministro sin que hubiese sido posible su investidura por parte del Parlamento, o bien cuando el Parlamento hubiese aprobado al menos 4 mociones de censura contra el Gobierno en el transcurso de 12 meses durante la legislatura (art. 28. 3). En este último caso, la Constitución concede un cierto ámbito de decisión al Presidente de la República. Pero en la misma, coincidente con un modelo parlamentario de gobierno, se reconocen al Jefe del Estado otras facultades de decisión, como es la posibilidad de presentar iniciativas legislativas, la de instar al Parlamento para que delibere sobre algún asunto de su competencia o la posibilidad de que se niegue a promulgar una ley, por una sola vez, devolviéndola al Parlamento para su nueva consideración.

No puede hablarse de otros principios estructurales en el seno de la Constitución húngara. La *apertura ad intra* del ordenamiento húngaro manifestada a través de la descentralización territorial de la potestad de normación (art. 44A) no puede resultar elevada a principio estructural ya que la autonomía reconocida a dichos territorios es de naturaleza administrativa —y no política—. La potestad reglamentaria en la que aquélla se traduce no representa una creación normativa realizada en los peldaños superiores del ordenamiento, motivo por el cual no puede adquirir la consideración de principio estructural. Tampoco puede hablarse en la Constitución húngara de una *apertura ad extra* como principio estructural. A pesar del reconocimiento constitucional de los principios de Derecho Internacional (art. 7), falta en la Constitución una disposición que confiera validez a normas aprobadas por organizaciones de carácter supranacional, como es el caso de las Comunidades Europeas en las cuales el Estado

húngaro aspira a ingresar. La adhesión a las mismas del Estado húngaro necesitará, a buen seguro, una reforma constitucional.

3. ÓRGANOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO

a) *Cuerpo electoral*

El cuerpo electoral constituye un órgano que ejerce como función principal la de elegir los miembros del Parlamento, representantes del pueblo húngaro (art. 2.2). Sin embargo, el cuerpo electoral no sólo se vincula a la participación indirecta del pueblo en asuntos públicos —democracia representativa— sino de igual modo, a los institutos de democracia directa. El cuerpo electoral también juega un papel capital en el caso del referéndum nacional o la iniciativa popular. A este órgano han de pertenecer los individuos que pueden proponer la convocatoria de referéndum nacional y la presentación de iniciativas populares (arts. 28C y D). Asimismo, es el cuerpo electoral el que debe decidir acerca de la cuestión planteada en el referéndum nacional. En este caso, el cuerpo electoral, además de la función de elegir a los representantes del pueblo húngaro, cumple la función de decidir. En lo que se refiere a la composición del cuerpo electoral, resulta necesario distinguir entre los institutos de democracia directa y la democracia representativa. En lo relativo a la los mecanismos de democracia directa, concretamente en la presentación de iniciativas populares, el cuerpo electoral se encuentra compuesto por individuos mayores de edad nacionales y no nacionales residentes en Hungría como inmigrantes (art. 70.1 y 2). En el caso del referéndum nacional, el cuerpo electoral se halla conformado por individuos nacionales húngaros mayores de edad. Los individuos no nacionales residentes en Hungría como inmigrantes sólo forman parte de este cuerpo electoral, en las mismas condiciones que los nacionales húngaros, en el caso del referéndum local. En lo que se refiere a la democracia representativa, el cuerpo electoral que elige a los diputados del Parlamento se encuentra compuesto exclusivamente por ciudadanos húngaros mayores de edad. Los individuos no nacionales residentes en Hungría como inmigrantes sólo forman parte del cuerpo electoral, en las mismas condiciones que los nacionales húngaros, en el caso de las elecciones a las entidades locales. En cualquiera de los casos, se encuentran excluidas del cuerpo electoral las personas sometidas a tutela que limite o excluya su capacidad, las privadas de tal derecho mediante sentencia judicial firme que tenga por objeto central aquella privación, las encarceladas mediante sentencia judicial firme o las internadas en instituciones de cuidado en base a sentencia judicial firme recaída en procedimientos penales (art. 70.3).

b) *Parlamento*

El Parlamento de la República de Hungría es definido como el órgano supremo del Estado al que se le atribuye el ejercicio de la soberanía popular. (arts. 19.1 y 2). Este órgano es de carácter unicameral, aspecto que se explica a partir de la negación de autonomía política a los territorios en los que se descentraliza la creación normativa en el Estado húngaro. El Parlamento ostenta exclusivamente una representatividad de carácter político toda vez que la nacionalidad constituye el requisito a tener en cuenta para formar parte del cuerpo electoral llamado a elegir al Parlamento. El Parlamento ejerce sus funciones durante un plazo de cuatro años, cada uno de los cuales se divide en dos períodos de sesiones —1 de febrero al 15 de junio, y 1 de septiembre al 15 de diciembre— (arts. 20 y 22). En la regulación constitucional nada se dispone acerca del número de diputados que integran este órgano. En la actualidad se compone de 386 miembros. La alusión al número de diputados sólo se realiza en la Constitución para especificar que el quórum necesario para que el Parlamento se encuentre válidamente reunido es de la mitad de los miembros de la Cámara (art. 24.1). En lo que se refiere al estatuto de sus miembros, sometido a reserva de ley y aprobación por mayoría de 2/3, aquellos se encuentran protegidos por el instituto del mandato representativo al establecerse que los mismos ejercerán sus funciones en interés público (art. 20.2). De igual modo, se garantiza para ellos una «inmunidad parlamentaria» si bien su contenido y extensión no es precisado por la Constitución, sino que ambos aspectos quedan remitidos a regulación legal (art. 20.3). El estatuto de los miembros del Parlamento se complementa a través de la previsión constitucional de una indemnización parlamentaria adecuada para asegurar su independencia, regulación que se halla sometida a una ley separada (art. 20.4) De la condición de parlamentario están excluidos determinados sujetos como, por ejemplo, el Presidente de la República, los integrantes de la Corte Constitucional, el Defensor del Pueblo o los funcionarios de la administración pública con la excepción de los miembros del Gobierno y los secretarios de Estado (art. 20.5). Respecto de las funciones atribuidas al Parlamento, se encuentra la aprobación de la Constitución por mayoría de 2/3 (art. 19.3.A y 24.3), la función legislativa —mayoría simple con carácter general (art. 24.2) y excepcionalmente mayorías cualificadas—, en la que debe quedar englobada la potestad presupuestaria del Estado atribuida al Parlamento que se lleva a cabo mediante la aprobación de una ley de presupuestos [19.3.c)]. También le corresponde al Parlamento el ejercicio de una potestad reglamentaria *ad intra*, esto es, de autoorganización —mayoría de 2/3— (art. 24.4). Además de estas funciones, también se reconoce al Parlamento la autorización para celebrar tratados internacionales de especial rele-

vancia para las relaciones exteriores del Estado húngaro [19.3.f)] o declarar los estados de guerra, de crisis y de emergencia [art. 19.3.g), h), i)].

c) *Presidente de la República*

El Presidente de la República, frente a la estructura colegiada que adquirió hasta 1989 a través del Consejo Presidencial, se concibe como un órgano constitucional de carácter unipersonal elegido por el Parlamento por un plazo de 5 años. El presente cargo sólo puede ser ejercido por individuos mayores de 35 años y únicamente puede ser reelegido por una sola vez (art. 29). Además, el ejercicio de este cargo resulta incompatible con el desempeño de cualquier otro cargo público, social o político. La investidura del Presidente de la República se practica a partir de la propuesta realizada al menos por 50 miembros del Parlamento. La mayoría necesaria en primera vuelta para entender provisto el cargo de Jefe del Estado es de 2/3. La ausencia de tal mayoría conduce a una segunda vuelta en la que se requiere el mismo número de votos. La inexistencia de esta mayoría parlamentaria de 2/3 conduce a una tercera vuelta en la que operan como candidatos aquellos dos que hubiesen obtenido mayor número de votos en la segunda. En tercera vuelta resulta investido Presidente de la República aquel que goce de la mayoría simple de los votos (art. 29B). En lo que se refiere a la posición del Jefe del Estado, la Constitución garantiza su inviolabilidad y, con carácter general, la protección frente a la persecución penal (art. 31A1). Esta sólo puede resultar exigible con posterioridad al cese de sus funciones (art. 32.2). La responsabilidad penal del Presidente de la República sólo puede exigirse cuando infrinja gravemente la Constitución o cualquier ley en ejercicio de sus funciones. Ello puede dar lugar a la apertura de un procedimiento de *impeachment* que puede conducir a su remoción. La propuesta de apertura de este procedimiento puede ser instada por la quinta parte de los miembros del Parlamento, mientras que la incoación del mismo ante la Corte Constitucional —quien decide definitivamente acerca de la violación de la Constitución o la ley— se condiciona al voto favorable de 2/3 del Parlamento. La resolución favorable del procedimiento de *impeachment* por parte de la Corte Constitucional conduce a la remoción del Presidente de la República y la consecuente responsabilidad penal (art. 31A). Entre las funciones atribuidas al Presidente de la República destacan, por un lado, aquellas en las que se desarrolla su posición como representante de la unidad de la Nación (art. 29.1) como es el caso de la función representativa del Estado húngaro [art. 30A1.a)], ratificar tratados internacionales «en nombre de la República de Hungría» [art. 30A1.b)], recibir y acreditar embajadores [art. 30A1.c)] o conferir títulos y

distinciones [art. 30A1.j)]. Junto a ellas se reconocen un conjunto de competencias que encierran un cierto poder de decisión —por otra parte conciliable con la Jefatura del Estado propia de una forma de gobierno parlamentaria— como es el caso de la iniciativa ante el Parlamento para que convoque referéndum nacional [art. 30A1.g)], el derecho de instar al Parlamento a deliberar sobre un asunto de su competencia [art. 30A1.f)], o la potestad de disolución parlamentaria cuando se hayan aprobado, al menos en 4 ocasiones, mociones de censura contra el Gobierno en un plazo de 12 meses [art. 28.3.a)]. Salvo excepciones, los actos del Jefe del Estado requieren el refrendo del Presidente del Gobierno o del ministro competente por razón de la materia (art. 30A2).

d) *Gobierno*

El Gobierno se concibe como un órgano constitucional de carácter colegiado integrado por el Primer Ministro y los ministros. El Primer Ministro es investido por la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento en base a la propuesta realizada por el Presidente de la República (art. 33.1-3). Los ministros son nombrados y cesados por el Primer Ministro igualmente a partir de la propuesta del Jefe del Estado (art. 33.4). El Gobierno es responsable solidariamente del ejercicio de sus funciones ante el Parlamento. La responsabilidad puede ser tanto ordinaria como extraordinaria. La responsabilidad ordinaria está prevista por la Constitución a través de la exigencia de comparecencia periódica de los miembros del Gobierno ante la Cámara (art. 39). Sin embargo, la concreción de otros institutos de control ordinario sobre el Gobierno es remitido a la regulación legal (art. 392). Con un mayor detalle se regulan en la Constitución los mecanismos de control extraordinario que posee el Parlamento sobre el Gobierno; estos se hallan representados por la moción de censura y la cuestión de confianza. La moción de censura, de carácter constructivo, se presenta contra el Primer Ministro por, al menos, la quinta parte de los miembros del Parlamento, resultando aprobada si votan a favor de la misma la mayoría absoluta de sus miembros. La moción de censura aprobada contra el Primer Ministro se entiende por la Constitución como una censura también contra el Gobierno en pleno. El procedimiento concluye con la dimisión del Primer Ministro censurado—así como el cese de los demás miembros del Gobierno— y la investidura del candidato que acompaña a la moción (art. 39A1). En lo que se refiere a la cuestión de confianza, ésta se plantea formalmente por el Gobierno por vía del Primer Ministro ante el Parlamento (art. 39A3). La negación de la misma se produce por mayoría absoluta, ante lo cual el Primer Ministro debe presentar su dimisión.

4. SISTEMA DE FUENTES

a) *Constitución*

La primera de las normas que conforman el sistema de fuentes del Estado húngaro es la Constitución, que se concibe como una norma jurídica suprema con eficacia directa que vincula a todos los poderes públicos y particulares (art. 77). Esa vinculación se pone de manifiesto no sólo con la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pueda declarar inconstitucionales normas aprobadas por el poder público contrarias a la misma (art. 32A2) sino también mediante la exigencia de que el juez ordinario se erija en garante de la constitucionalidad de los actos del poder público (art. 50). Esta eficacia directa de la Constitución se reproduce en la regulación constitucional de cada órgano (por ejemplo, art. 19.2 para el Parlamento o art. 31A2 para el Presidente de la República).

b) *Ley*

La ley es la norma que ostenta un rango jerárquico inmediatamente infraordenado a la Constitución. El concepto de ley adoptado en la Constitución húngara es de carácter formal, esto es, la ley resulta definida exclusivamente por el órgano y procedimiento de elaboración. En lo que se refiere al órgano, el monopolio para la aprobación de normas jurídicas con forma de ley reside en el Parlamento lo que excluye el ejercicio de la potestad legislativa por el Gobierno. En lo relativo al procedimiento de elaboración de la ley, la mayoría requerida con carácter general es la simple, si bien la Constitución exige una agravación de la misma con ocasión de la regulación de determinados contenidos; así se requiere un procedimiento agravado —mayoría de 2/3— para la regulación de determinadas materias como el referéndum, las iniciativas populares (art. 28B2) o el régimen y financiación de los partidos políticos (art. 63.3). De cualquier manera, la agravación del procedimiento de elaboración no la convierte en una forma distinta con rango de ley como puede ser el caso de la ley orgánica en el derecho comparado, inexistente en el derecho húngaro. La ley representa la única forma inmediatamente infraordenada a la Constitución. Como consecuencia de la concepción formal y no material de ley no existen materias sustraídas a la ley que puede regular cualquier contenido, si bien esta debe ser la fuente que regule determinados contenidos —reserva de ley—, como el caso de los derechos fundamentales (art. 8.2). La ley debe ser promulgada por el Presidente de la República y publicada en el diario oficial. Sin embargo, la promulgación de la ley no constituye en la Constitución un acto debido ya que, como se ha puesto de relieve, se reconoce la posibilidad del Jefe del Estado de devolver por una

sola vez la ley al Parlamento para que sea reconsiderada cuando el Presidente de la República no esté conforme con la totalidad de la misma o con alguna de sus partes. No obstante, esta facultad de devolución resulta negada en el caso de que la ley sea sometida a referéndum nacional. En ese caso, la promulgación se concibe como un acto debido si ha resultado aprobada.

c) *Potestad reglamentaria*

Los decretos y las resoluciones constituyen normas jurídicas de carácter reglamentario jerárquicamente infraordenadas a la ley y a la Constitución. No obstante, la potestad reglamentaria no se concibe en el ordenamiento húngaro exclusivamente como ejecución de aquellas, aunque se atribuya constitucionalmente al Gobierno, entre otras, la función de asegurar el desarrollo de las leyes [art. 35.1.b)]. Al reglamento no se le exige una conformidad con la ley —aspecto que habría de conducir a la noción de reglamento ejecutivo— sino sencillamente no contravenirla (art. 35.2) en coherencia, por otra parte, con la relación de jerarquía normativa existente entre ley y reglamento prescrita por la Constitución y con la consecuente negación de materias reservadas al reglamento. Tal cosa se percibe con la regulación constitucional del Gobierno en funciones respecto del que se establece de forma expresa la limitación de que sólo pueda aprobar disposiciones de carácter reglamentario con la expresa autorización de la ley (art. 39B). De tal modo, debe admitirse la posibilidad de ejercicio de la potestad reglamentaria ordinaria en ausencia de ley previa; esto es, el reconocimiento de la figura del reglamento independiente. Ello conduce a postular la vinculación negativa del reglamento a la ley y la disociación en la Constitución húngara de las categorías de reglamentación y ejecución. En consecuencia, en el seno de la administración resulta necesario distinguir entre la vinculación positiva de sus actos al ordenamiento jurídico y la negativa de los reglamentos a la ley. En lo relativo a las relaciones entre ley y reglamento, la Constitución parece consagrar una quiebra del principio de jerarquía normativa como consecuencia de la reconocida posibilidad de que el Gobierno pueda, en caso de emergencia y autorizado siempre por el Parlamento, aprobar decretos y resoluciones que se «desvíen» de las prescripciones legales (art. 35.3). Sin embargo, tal cosa no constituye, en puridad, la posibilidad de que las normas reglamentarias puedan contravenir lícitamente la ley. La necesaria autorización parlamentaria prescrita por la Constitución debe concebirse como una derogación tácita que se hace valer en el momento en que el gobierno entre a regular las materias que previamente han sido objeto de regulación legal. En ese sentido, la contradicción entre ley y reglamento no llega siquiera a tener lugar.

En otro orden de cosas, la potestad reglamentaria analizada se atribuye al Gobierno en pleno —Presidente y ministros— mediante la forma de decretos y resoluciones —que deberán ir firmados por el Presidente—, así como a cada uno de sus miembros en la esfera de sus competencias mediante decretos. Entre tales normas se prescribe una relación de jerarquía e igualmente una vinculación negativa.

5. BIBLIOGRÁFICA BÁSICA

- ÁGH, Attila: «La transición hacia la democracia en Europa Central. Un análisis comparativo», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 2, 1993, págs. 27 y sigs.
- DICK HOWARD, A. E.: «Constituciones y derechos en la Europa Central y del Este», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 13, 1995, págs. 5 y sigs.
- DURÁN MUÑOZ, Rafael: «Legitimidad y coerción en el Este de Europa. Las transiciones en una perspectiva comparada», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 28/29, 1999, págs. 189 y sigs.
- FLORES JUBERÍAS, Carlos: «Parlamentarismo vs. Presidencialismo en las nuevas Constituciones de la Europa oriental», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 35, 1995, págs. 241 y sigs.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel B.: *Las Constituciones de los países socialistas*, ed. Celarayn, León, 1980.
- KOSARKA, J.: «El proceso de transición en Hungría», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 9, 1991, págs. 219 y sigs.
- HALMAI, Gábor, «Ein neues Menschenrechtsverständnis in Ungarn am Beispiel der Vereinigungsfreiheit», *JöR*, núm. 39, 1990, págs. 235 y sigs.
- «Einleitung zur ungarischen Verfassungsrevision», *ibidem*, págs. 253 y sigs.
- LUPHART, A.: «Democratización y opciones constitucionales en Checho-Eslovaquia, Hungría y Polonia, 1989-1991», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió-Ceriol*, núm. 5, 1993, págs. 7 y sigs.
- SCHMITTER, Karl; PHILIPPE, C., y FERRY, L.: «Los modelos de democracia emergentes en la Europa meridional y del Este y en la América del Sur y Central», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 7, 1994, págs. 21 y sigs.
- SZOBOSZLAI, György: «Transición política y reformas constitucionales. El ejemplo de Hungría», *Revista de Derecho Político*, núm. 40, 1995, págs. 115 y sigs.
- ZLINSKY, Nmeth, y JÁNOSA, Agnes: «Características Generales de la nueva Constitución húngara y del primer año de funcionamiento del Tribunal Constitucional», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 9, 1991, págs. 251 y sigs.

JURISPRUDENCIA

