

# LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LETONIA, ESTONIA Y LITUANIA

ANDREA ROMANO\*

## SUMARIO:

1. LETONIA
2. ESTONIA
3. LITUANIA
4. NOTA BIBLIOGRÁFICA

## 1. LETONIA

### 1.1. Derechos fundamentales<sup>1</sup>

#### 1.1.a) *Comparación global con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*

La Constitución letona («Satrversme») hasta 1998 no incluía un catálogo de derechos fundamentales. En el proyecto de Constitución de 1922

\* Traducido del italiano por Francisco Javier Durán Ruiz

<sup>1</sup> Advertencia: en el texto, con el fin de facilitar las búsquedas posteriores, se decidió no traducir al italiano las expresiones relativas a instituciones y órganos de las experiencias analizadas formuladas en inglés. Con respecto a la información bibliográfica, consulte la breve nota bibliográfica final, que, por razones de síntesis y para evitar repeticiones, recoge algunas referencias bibliográficas para los tres países bálticos.

se preveía incluir una parte segunda en la Constitución dedicada a los derechos fundamentales basada en el modelo de Weimar pero el proyecto quedó en vía muerta. A raíz de la independencia se restaura la Constitución de 1922 y por tanto Letonia se encuentra carente de normas de rango constitucional en materia de derechos fundamentales. Posteriormente, y gracias entre otras cuestiones a las presiones realizadas por el Consejo de Europa, Letonia aprobó una reforma constitucional con la que introducía en su carta constitucional el capítulo VIII dedicado a los «derechos humanos fundamentales». Probablemente por causa de la influencia de las normas de la CEDH, el catálogo de derechos comienza afirmando que «el Estado reconoce los derechos fundamentales de conformidad con la Constitución, las leyes y los tratados internacionales vinculantes para Letonia».

La Constitución letona reconoce tanto los tradicionales derechos civiles, políticos y sociales como los derechos denominados de última generación. A este respecto es posible encontrar simetrías con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que, por otra parte, es prácticamente coetánea a la anterior. Ambas hacen referencia a los «nuevos derechos»: entre estos pueden citarse el derecho al medio ambiente (art. 115 Const. letona y art. 37 Carta EU), el derecho a dirigirse a las instituciones y recibir una respuesta en la propia lengua (41.4 Carta EU, 51 C.Estonia, 104 C.Letonia), la prohibición de sometimiento a trabajos forzados (5 Carta EU, 106 Const. Let.), la protección de las personas más vulnerables, concretamente las disposiciones a favor de los discapacitados (26 Carta EU, 110 Const. Let. - niños discapacitados).

#### 1.1.b) *Las garantías de protección constitucional de los derechos, la revisión del contenido esencial y las reservas de ley*

A diferencia de las constituciones de Estonia y Lituania, como veremos, Letonia no incluye procedimientos especialmente dificultosos para la revisión de la Carta Constitucional.

Por otra parte, al igual que el resto de las constituciones bálticas, la Constitución de Letonia no contiene una disposición que proteja el contenido esencial de los derechos.

Por supuesto, se prevén algunas reservas de ley para la regulación de algunos derechos, aunque no son muy numerosas: entre ellas, podemos hacer referencia al derecho a la vida, al derecho de propiedad, o a los derechos a la asistencia social.

#### 1.1.c) *Procedimientos jurisdiccionales*

Los progresos hacia una mayor protección de los derechos no se limitan a la inclusión en la Constitución de un catálogo de derechos. De hecho, desde 1997, Letonia tiene un órgano jurisdiccional de carácter constitucional. A excepción de lo que indicaremos a continuación, hay que señalar desde un primer momento, que Letonia es el único Estado del Báltico que prevé el recurso al Tribunal Constitucional por los ciudadanos para la protección de los derechos fundamentales. Es un instrumento de tutela creado en el año 2000, condicionado, no obstante, al agotamiento de los recursos jurisdiccionales previstos por las leyes<sup>2</sup>.

#### 1.1.d) *Defensor del Pueblo (Ombudsman)*

En 1995 se creó la Oficina Nacional de Derechos Humanos, para desempeñar las funciones de Defensor del Pueblo.

Sin embargo, debido a una serie de dificultades, entre ellas la falta de recursos financieros, se ha destacado desde hace tiempo en el debate político la necesidad de crear una nueva institución, dotándola por otra parte de mayores competencias, que no se limiten a la promoción de los derechos, sino orientadas a verificar la aplicación de los principios de buena administración. Estas aspiraciones se han visto satisfechas con la ley de 2007, que crea el «Tiesībsargs» (defensor de los derechos), fruto de un

<sup>2</sup> No obstante la Ley sobre el Tribunal Constitucional incluye excepciones a esta regla. Cfr. en concreto, el art. 19.II de la norma, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2>

proceso de capacitación que contó con la participación de diversos actores internacionales<sup>3</sup>.

## 1.2. Fuentes del Derecho

### 1.2.a) *Posición de la Constitución en el sistema de fuentes del Derecho*

Letonia es el único de los tres países bálticos que ha reinstaurado el texto constitucional previo a su anexión por la Unión Soviética. Se trata de la Constitución de 1922, readoptada tras la declaración de independencia emitida por el Soviet Supremo de 4 de mayo de 1990<sup>4</sup>.

### 1.2.b) *Procedimientos de revisión constitucional*

La iniciativa de revisar la Constitución corresponde a una décima parte de los electores y al Parlamento («Saeima»). Conforme al procedimien-

<sup>3</sup> Para mayor detalle véase el sitio web del Defensor del Pueblo letón: <http://www.tiesibsargs.lv/eng/ombudsman/>

El Defensor del Pueblo es elegido por el Parlamento y se le otorgan, principalmente, las siguientes funciones: protege los derechos humanos frente a actos ilícitos cometidos por el gobierno; promueve la igualdad de trato y la prevención de la discriminación; y evalúa la adherencia de la actuación de la administración a estos principios. El resultado de estas actividades se describe en los informes anuales publicados por el Defensor del Pueblo. No tiene por tanto, como sucede en otras experiencias europeas, la posibilidad de plantear recursos ante los tribunales ordinarios o ante el Tribunal Constitucional.

<sup>4</sup> En realidad, la Constitución de Letonia de 1922 fue reintroducida, pero al mismo tiempo, se suspendieron todas sus disposiciones, con excepción de los arts. 1, 2, 3 y 6, ya que el art. 77 de la Constitución establece que la modificación de las normas generales del capítulo I, hace necesario recurrir a un referéndum popular. Asimismo, establece que las leyes que estaban vigentes permanecerían en vigor en la medida en que no fuesen incompatibles con la Constitución. El proceso de reforma constitucional fue particularmente dificultoso, por lo que, en 1993, el Parlamento tras las primeras elecciones posteriores a la independencia, decidió aprobar por amplia mayoría la Constitución de 1922 en su totalidad, sin tener que recurrir al voto del cuerpo electoral.

to establecido en el artículo. 76, el Parlamento puede modificar la Constitución si están presentes 2/3 de los miembros de la Asamblea, en tres lecturas, que deben contar con el voto favorable de dos tercios de los miembros presentes. Sin embargo, si la enmienda se refiere a las disposiciones generales de la Constitución (artículos 1 a 4, como prevé en Estonia el art. 162) y de los artículos 6 y 7, la revisión debe ser sometida a un referéndum popular (artículo 77).

La reforma de la Constitución más significativa fue sin duda la que llevó a añadir el capítulo relativo a los derechos fundamentales.

### 1.2.c) *La relación entre ley y reglamento*

La tradición constitucional del Báltico se caracteriza por cierta resistencia a otorgar potestades legislativas al ejecutivo. Pero a veces al silencio constitucional se ha acompañado una cierta vivacidad por parte del ejecutivo en la práctica: paradigmático en este sentido es ciertamente el caso de Letonia que, si bien no hace mención de los poderes legislativos del gobierno, por otra parte prevé en su artículo 81 la posibilidad de que en caso de urgencia, el Consejo de Ministros pueda adoptar reglamentos con fuerza de ley, que se anularán si no se presentan al «Saeima» en el plazo de tres días desde el inicio de la sesión parlamentaria (tiene límites constitucionales temporales «durante el período de sesiones del «Saeima» y materiales, debe ceñirse a las materias previstas en el propio artículo 81). Pues bien, la doctrina de Letonia ha destacado el ingente uso que el gobierno ha hecho del art. 81 en la práctica, ampliando poco a poco el alcance semántico de la noción de urgencia.

### 1.3. **Relaciones entre ordenamientos**

En lo relativo a las relaciones interordinamentales en Letonia, los tratados internacionales prevalecen sobre las leyes internas, pero no sobre la Constitución. A este respecto debemos hacer mención del contenido del art. 68, tras su modificación con motivo de la adhesión del país a la UE:

con el fin de fortalecer la democracia en Letonia, es posible delegar parte de sus competencias en instituciones internacionales. Los tratados internacionales por los que Letonia ceda competencias propias deben ser ratificados por el Parlamento con una mayoría de dos tercios de los presentes, y deben participar en la votación dos tercios de los miembros del «Saeima». Estas disposiciones se hicieron en referencia directa a la adhesión a la UE.

Además, el párrafo tercero de dicho artículo preveía que la adhesión del país a la UE sería decidida por un referéndum popular convocado por el Parlamento. Por otra parte, la misma disposición, en el caso de un cambio sustancial en la adhesión a la UE, establece que se podría convocar un nuevo referéndum si así lo solicitan la mitad de los miembros del Parlamento. En relación a las relaciones entre las fuentes internas y las fuentes comunitarias, el Tribunal Constitucional ha establecido la supremacía en general (incluso sobre la constitución) de las normas europeas sin perjuicio de que la pertenencia a la UE no puede afectar a la soberanía nacional, las estructuras constitucionales fundamentales, los valores y los principios incluidos en la Constitución.

#### 1.4. Jurisdicción constitucional

El Tribunal Constitucional letón no se creó hasta 1997, varios años después de la independencia. No se revisó la Constitución de 1922 por este motivo, sino que la regulación del alto Tribunal se contiene en una ley constitucional de 1997 reformada posteriormente en el año 2000. El Tribunal Constitucional de Letonia se compone de siete jueces<sup>5</sup>, «confirmados» (así lo dice textualmente la ley en su versión en inglés) por el Parlamento, tres de ellos a propuesta de la propia Asamblea Legislativa, dos a propuesta del Gobierno, y dos del Tribunal Supremo. Los jueces ocupan su cargo durante diez años. Al igual que en Lituania, el parámetro utilizado por el Tribunal Constitucional varía según el acto impugnado. La norma que hace

<sup>5</sup> Sin embargo, en virtud de la Ley sobre el Tribunal Constitucional éste tras ser creado comenzó su labor con cinco jueces.

referencia a ello se recoge en el artículo 16 de la Ley del Tribunal Constitucional. El Tribunal se pronuncia sobre la conformidad de las leyes y tratados internacionales con la Constitución, sobre la adecuación de las resoluciones del parlamento y de los reglamentos del gobierno a la Constitución y a las leyes y también sobre la conformidad a la Constitución, a las leyes y a los reglamentos de los actos normativos adoptados por los órganos subordinados al Gobierno.

Del mismo modo, el número de personas que pueden remitir un asunto al Tribunal Constitucional es muy amplio e incluye al Presidente, al Parlamento, al Gobierno, al Fiscal General, al Consejo de Estado, al Consejo de Gobierno Local y al Defensor del Pueblo. Por último, desde el año 2000 se ha posibilitado que tanto los tribunales —que podrán plantear como cuestión prejudicial una cuestión de constitucionalidad— como los ciudadanos que consideren que se han vulnerado sus derechos fundamentales (a condición de que hayan agotado los recursos ordinarios existentes)<sup>6</sup> puedan acudir al Tribunal Constitucional.

Las decisiones del Tribunal Constitucional, en general, surten efectos desde la fecha de publicación de la sentencia. En algunos casos se ha admitido incluso la validez de las decisiones con efecto retroactivo (*ex tunc*)<sup>7</sup>.

## 1.5. Forma de gobierno

### 1.5.a) *Forma de Estado*

La Constitución de 1922 define Letonia como una república democrática e independiente. La cuestión de la continuidad del estado ha jugado un papel central en el debate posterior a la independencia política y consti-

<sup>6</sup> El artículo 19 de la ley prevé no obstante la posibilidad de evitar el agotamiento de los medios jurisdiccionales en el caso de que el Tribunal considere la cuestión de extrema urgencia o en el caso de que la tutela ofrecida no sea satisfactoria.

<sup>7</sup> Sentencia de 20 de junio de 2002 en materia de derechos fundamentales Cfr. M. MAZZA, *op. cit.*, p. 1020 y ss.

tucional, por lo que en el proceso de transformación de la forma de estado el objetivo principal era establecer la continuidad jurídica con muchos aspectos fundamentales del constitucionalismo letón pre-soviético a partir de la Constitución soviética de 1922, como ya hemos visto.

#### 1.5.b) *Forma de Gobierno*

La República de Letonia adoptó una forma de gobierno parlamentaria en línea con la experiencia pre-soviética. Por lo tanto, el Gobierno, titular del poder ejecutivo, está vinculado al Parlamento unicameral por una relación de confianza. La Constitución reserva al Presidente de la República, elegido por el «Saeima», fundamentalmente funciones protocolarias.

#### 1.5.c) *Relación entre Parlamento y Gobierno*

La Constitución no prevé expresamente un voto inicial de confianza en el Gobierno, ocupándose por el contrario de la terminación de la relación fiduciaria: en este sentido, el art. 59 —tras dejar claro que, para cumplir con sus funciones, el Primer Ministro y el resto de ministros deben tener la confianza de la cámara, y que son responsables de sus actos frente a la «Saeima»— afirma que el gobierno debe dimitir en caso de pérdida de la confianza del Parlamento. Sin embargo, la disposición objeto de examen no define las normas en caso de una eventual votación de una moción de censura. Al igual que las constituciones de Estonia y Lituania el artículo 59 prevé la posibilidad de votar una moción de censura contra un ministro concreto.

En cuanto a la disolución del órgano representativo —tradicionalmente fruto de la colaboración entre el Jefe de Estado y el de Gobierno ante la ausencia de una mayoría suficiente para mantener la relación de confianza entre Parlamento y Gobierno— el art. 48 dispone que a propuesta del Presidente de la República, se someta a un referéndum popular. En el caso de que el electorado vote a favor de la iniciativa presidencial, el Parlamento

se disuelve y se procederá a convocar nuevas elecciones. De lo contrario, el Presidente es depuesto, y el «Saeima» elegirá uno nuevo<sup>8</sup>.

## 1.6. El poder judicial

### 1.6.a) *Estructura jurisdiccional de base*

La cuestión de la administración de justicia es, sin duda, uno de los aspectos más problemáticos de la experiencia letona. Por otra parte, junto con el funcionamiento de la administración pública, este fue uno de los temas recurrentes en el informe anual de la Comisión Europea en los años anteriores a la ampliación de la UE de 2004. En comparación con Estonia y Lituania, que parecen haber tomado una senda más valiente en la reforma del sistema judicial, los problemas que afectan aún al sistema letón son de gravedad. En primer lugar, se observan una serie de debilidades estructurales en la misma división de poderes, ya que el Ministro de Justicia es el órgano que se encuentra en el vértice de la administración del poder judicial —con competencia, por ejemplo, para incoar un procedimiento disciplinario contra los jueces y el Tribunal Administrativo («Court of Administration») —órgano de autogobierno del poder judicial— responde ante él. Sin embargo, la fuerte presencia del ejecutivo en el ámbito de actuación del poder judicial no es el único desafío a la independencia de los jueces, ya que a esto agrega un nivel bastante alto de corrupción, que, si por un lado se encuentra ya muy extendida, no sólo en las diferentes esferas de la vida pública letona, sino más en general en toda la región del Báltico, en la administración de justicia de Letonia alcanza cotas muy graves.

Es la misma Constitución la que define el sistema judicial, afirmando en el art. 82, que la justicia es administrada por tribunales de distrito o ciudadanos («districts courts»), los tribunales regionales o por el Tribunal Supremo; sólo en caso de guerra o en estados de emergencia, se prevé la crea-

<sup>8</sup> El mecanismo descrito supra recuerda vagamente las previsiones de la Constitución de Weimar respecto de la destitución presidencial.

ción de tribunales militares. Los tribunales municipales juzgan en primera instancia en materia civil y penal, salvo en los casos asignados por la ley de la jurisdicción a los tribunales regionales en primera instancia. Esto último se produce en los casos de derecho penal de especial gravedad<sup>9</sup>, y en algunos casos en materia civil previstos en la ley. Junto a ello, los tribunales regionales actúan como tribunales de apelación en materia civil y penal.

Los jueces de los tribunales regionales y municipales son elegidos por el Parlamento<sup>10</sup> a propuesta del Ministro de Justicia. En 2004, se crearon los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa de primera y segunda instancia. Los jueces pueden ser removidos por el Parlamento sólo en los casos previstos por la ley y sobre la base de una decisión adoptada por el «Judicial Disciplinary Board» o a consecuencia de un juicio por parte de un tribunal en sede penal.

En la parte superior del poder judicial se encuentra el Tribunal Supremo, Corte de Casación en todos los casos resueltos por los tribunales inferiores. Los jueces del Tribunal Supremo son siempre nombrados por el «Saeima» pero, a diferencia de los jueces pertenecientes a los tribunales inferiores, se eligen a propuesta del «Chief Justice», que es nombrado por el Parlamento a propuesta del Gobierno. La reforma del poder judicial en 2002 introdujo por primera vez el Consejo de Justicia, un órgano de autogobierno del poder judicial, encargado, entre otras cosas, del nombramiento y destitución de jueces.

#### 1.6.b) *Aplicación judicial del Derecho Europeo*

La aplicación y la referencia a las normas del Derecho comunitario y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia están creciendo a pesar de que ha

<sup>9</sup> Entre estos podemos citar los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra, crímenes contra un estado, etc.

<sup>10</sup> Cfr. La Ley del Poder Judicial, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN018383.pdf>

encontrado resistencia por parte de los jueces<sup>11</sup>. Uno de los principales problemas que han surgido en los fallos de los tribunales letones es el relativo a la posibilidad de aplicar normas de la UE y decisiones del Tribunal de Justicia a asuntos ocurridos antes de la adhesión a la UE. A este respecto frente a los argumentos favorables en este sentido, no han faltado pronunciamientos que excluyen la retroactividad del Derecho comunitario<sup>12</sup>. Tras el ingreso en la Unión Europea los tribunales letones han comenzado a remitir cuestiones prejudiciales ex art. 234 del Tratado CE<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Como en una Resolución de 2 de enero de 2007 en la que el Tribunal de Riga se pronunció en relación con una Directiva no traspuesta por Letonia en plazo: «there is no reason to apply the directive (...) given that the directive is not introduced into the latvian legislation and furthermore because the direct application of a directive is ruled out», cit. por el Sr. G. ZUKOVA, «The application of EU law in Latvia», en A. LAZOWSKY, *The application of EU Law in New Member States*, 2010. Del mismo modo, el autor relata el caso de un error grave del Tribunal Supremo que confundió el CEDH con el Derecho comunitario, v. *ibidem* 247.

<sup>12</sup> En relación con la aplicación retroactiva de las normas comunitarias afirmada por el Tribunal de Primera Instancia y luego excluida por el Tribunal Regional y el Tribunal Supremo en un caso de 2004 (la Sentencia del Tribunal Supremo es la SKK-222/05).

En otro caso, el Tribunal Supremo decidió que podía basar su decisión únicamente en una disposición de una directiva (SK-A 210/2004), mientras que en 2008 el tribunal administrativo regional rechazó por el contrario la aplicabilidad de una Directiva comunitaria a eventos que ocurrieron antes de la entrada en Europa. En referencia a la aplicabilidad de la jurisprudencia del TJCE se observa también una jurisprudencia bacilante por parte del Tribunal Supremo. Los jueces del Supremo, de hecho, a veces han permitido la aplicación además de las normas de la UE, de las Sentencias del TJUE, mientras que otras veces han decidido asignar a los pronunciamientos del juez europeo un carácter meramente de apoyo interpretativo en la aplicación de la legislación comunitaria traspuesta en el Derecho letón (Casos SKA-195/2004, SKA-0094-05; SKA-0302-05) Ver en otros casos, *ibid.* pp 257 y ss.

<sup>13</sup> Los casos suscitados por los tribunales a decir verdad no son aún muy numerosos. Hasta el momento encontramos seis casos, cinco de ellos procedentes del Tribunal Supremo y uno de un tribunal inferior. Frecuentemente sin embargo se han desatendido las solicitudes previstas en el art. 244 realizadas por las partes. Cfr. a este respecto *ibidem* pp. 234 y ss.

### 1.7. **Distribución territorial del poder: Existencia y referencias constitucionales de las autonomías territoriales**

A diferencia de las constituciones de Lituania y Estonia, la Constitución de Letonia no incluye un capítulo dedicado «ad hoc» a los entes territoriales subestatales. La única referencia se encuentra en el art. 3 relativo a los territorios en que se divide el Estado.

En Letonia existen dos niveles de gobierno local: los distritos y los municipios o asociaciones de municipios (además de las siete ciudades con estatuto especial). Los primeros tienen sus propios consejos, cuyos miembros no son electos, sino que están formados por los gobernadores de los entes locales incluidos en el territorio del distrito. Los segundos, sin embargo, tienen sus propios consejos elegidos por sufragio universal y directo. En Letonia se registra una ingerencia significativa del poder central: prácticamente todos los niveles de gobierno están sujetos a la supervisión y la dirección del Ministro de desarrollo regional y comunidades locales y a un organismo «ad hoc» nombrado por el parlamento. Desde 2004, se creó un Consejo Nacional de Desarrollo Regional, órgano con funciones de coordinación centro-periferia. Está compuesto por los presidentes de los cuatro distritos (Latgale, Kuzeme, Zegmale, Vidzeme y Riga) y por varios ministros.

Al igual que en Letonia, aunque en menor medida, la Comisión Europea en sus últimos «regular report» previos al ingreso en la UE dio cuenta de avances significativos en la organización territorial (cfr. los informes de 2002 y 2003).

### 1.8. **Límites a los derechos fundamentales**

#### 1.8.a) *Regulación de los estados de excepción*

La Constitución establece las normas para regular los estados de excepción: el art. 62 afirma a este respecto que el Gobierno tiene el poder de declarar el estado de excepción en caso de un ataque por parte de un enemigo externo, o de una insurrección que ponga en peligro la existencia del

sistema político. Sin embargo, en estas situaciones, la Constitución no define los derechos que eventualmente sufrirían restricciones, a diferencia de las Constituciones de Estonia y Lituania. Estos aspectos pueden encontrarse en la ley sobre el estado de excepción de 2 de diciembre de 1992.

#### 1.8.b) *Limitaciones específicas de derechos fundamentales*

El artículo 116 de la Constitución establece que pueden restringirse algunos derechos constitucionales<sup>14</sup> en los casos previstos por la ley o para la protección de otros derechos, de la estructura democrática del Estado, del Estado social y de la moral.

Otra excepción particular es el derecho a la propiedad privada: se permite la expropiación pero sólo en algunos casos por razones de interés público y únicamente en supuestos excepcionales en virtud de la ley y previo pago de una indemnización justa. El marco previsto por el art. 105 es particularmente estricto, lo que aparece como una consecuencia de la experiencia soviética.

### 1.9. **Perspectiva de género**

#### 1.9.a) *Referencias constitucionales a la igualdad de género*

Ni la Constitución ni otros documentos de rango constitucional, se refieren a la igualdad de género. Por otra parte, ni siquiera a nivel legislativo es posible encontrar una normativa homogénea. Entre las leyes que prestan más atención a esta cuestión podemos señalar el nuevo Código del trabajo que entró en vigor en 2002, que prevé, entre otras cuestiones, la prohibición de discriminación por razón de sexo.

<sup>14</sup> Se trata de los derechos a la vida privada, a la libertad de circulación, la libertad de expresión, el derecho de asociación y de afiliarse a partidos políticos u otras organizaciones, el derecho de reunión, el derecho al trabajo y el derecho de huelga.

1.9.b) *Las políticas para promover la igualdad de género. En particular, las políticas relativas a la violencia de género y a la representación equilibrada en las funciones representativas*

Entre los nuevos programas desarrollados en esta materia cabe destacar el «Programa para la Implementación de la Igualdad de Género (2007-2010)»<sup>15</sup>, adoptado el 26 de octubre de 2007. Entre los principales objetivos del programa está el hacer frente al problema de la violencia contra las mujeres, especialmente la que tiene lugar entre las paredes del domicilio (violencia doméstica), careciendo Letonia hasta el momento de una normativa concreta al respecto<sup>16</sup>.

En cuanto a la representación política se observa una baja participación de las mujeres en el parlamento. De sus 100 miembros tan sólo 21 son mujeres.

En conclusión se puede decir que la entrada en Europa es, sin duda, un impulso más en un contexto en el que sólo recientemente han comenzado las políticas de desarrollo de la igualdad de género.

## 1.10. Inmigración

### 1.10.a) *Datos generales sobre inmigración*

Actualmente en Letonia, el 1,6% de la población es inmigrante, mientras que la tasa neta de migración tiene un coeficiente negativo porque el país tiene grandes flujos de emigración; por otra parte, a partir de la entrada en Europa<sup>17</sup> se registra un aumento tanto de la emigración como de la inmigración. Los extranjeros provienen en su mayor parte de Rusia,

<sup>15</sup> [http://www.lm.gov.lv/upload/dzimumu\\_lidztiesiba/anglu/prog\\_07\\_10\\_eng.pdf](http://www.lm.gov.lv/upload/dzimumu_lidztiesiba/anglu/prog_07_10_eng.pdf). Véase también la web del Ministerio del Bienestar Social.

<sup>16</sup> Ibidem, espec. pp. 22 y ss.

<sup>17</sup> Se ha estimado que desde 2004 unos 100.000 letones han huido del país. De acuerdo con estimaciones del Banco de Letonia otras 200.000 personas abandonarán Letonia en los próximos 10 años.

Bielorrusia, Ucrania y los EEUU (en este último caso se trata principalmente de descendientes de ciudadanos letones que emigraron durante la ocupación soviética).

#### 1.10.b) *Derechos reconocidos a las personas inmigradas*

Después de la recuperación de la independencia las políticas de inmigración han cobrado un carácter más bien represivo, similar a lo ocurrido en Estonia. De hecho, se ha procedido en primer lugar a restaurar una continuidad jurídica con la legislación sobre nacionalidad vigente antes de la anexión a la URSS. Así, con el fin de completar un proyecto de auténtica y verdadera des-rusificación, se negó la nacionalidad a aquellos que habían entrado en el país después de 1940 y a sus descendientes<sup>18</sup>. Además las normas para la adquisición de la nacionalidad eran muy estrictas y preveían pruebas de lengua y cultura de Estonia difícilísimas de superar junto a dificultades burocráticas de diversa índole.

En este contexto, tras un primer momento sustancialmente de fracaso de las presiones de organizaciones internacionales (por ejemplo la OCDE), fue posible registrar una reversión de esta tendencia debido a la relación existente con la UE. En este sentido, muchos estudiosos han señalado como más que una maduración en la comprensión del valor de la dignidad humana y los derechos humanos, el cambio de dirección fue impulsado por la ambición de entrar en Europa. Este perfil, que parece particularmente evidente en Letonia, donde se produjo la negativa a la solicitud de adhesión a finales de los 90, será el «leit motiv» de la reforma de la ley sobre la nacionalidad. El proceso de reforma ha llevado a una cierta flexibilización de la ley de nacionalidad que se demuestra en cuestiones como la atribución de la nacionalidad letona a los hijos nacidos en Letonia de padres no nacionales posterior a 1991.

<sup>18</sup> Resulta oportuno recordar que la Unión Soviética alentó y apoyó financieramente la repoblación por parte de ciudadanos rusos en las diferentes áreas pertenecientes a la Unión Soviética.

La Constitución de Letonia en su catálogo de derechos fundamentales no contiene disposiciones que hagan referencia específicamente a la protección de las situaciones subjetivas de los extranjeros.

Un estatuto especial, sin embargo, se reserva a los extranjeros de etnia rusa: en 1995 entró en vigor una ley que estipula que los extranjeros residentes en el país pueden cambiar su pasaporte de la antigua URSS por un pasaporte especial para los ex miembros de la unión Soviética (pasaporte de no nacionales)<sup>19</sup>. Los titulares de este anómalo documento tienen una serie de derechos adicionales respecto al resto de extranjeros, incluida la posibilidad de entrada en el país sin la necesidad de presentar un visado de entrada y protección reforzada frente a las expulsiones<sup>20</sup>.

Los extranjeros en Letonia carecen totalmente de derechos políticos: no sólo carecen de derecho de sufragio activo y pasivo, sino también del derecho a afiliarse a partidos políticos y del derecho de asociación (a excepción de las ONGs).

#### 1.10.c) *Políticas de integración*

Existen algunas herramientas para avanzar en la integración política de los extranjeros residentes en el país: uno de los temas centrales de las

<sup>19</sup> Cfr. el texto de la ley en la dirección electrónica: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/nationality/National%20legislation/Latvia%20-%20Law%20on%20non-citizens.pdf>

<sup>20</sup> Cfr. K. KRUMA, «Checks and balances in Latvian nationality policies: national agendas and international framework», en R. BAUBOCK, B. PERCHINIG, W. SIEVERS, *Citizenship policies in the new Europe*, pp. 68 y ss. Así se pronunció el Tribunal Constitucional letón sobre la situación de los no nacionales: «After the passing of the Non-Citizen Law a new, up to that time unknown category of persons appeared - Latvian non-citizens. Latvian non-citizens cannot be compared with any other status of a physical entity, which has been determined in international legal acts, as the rate of rights, established for non-citizens, which does not comply with any other status. Latvian non-citizens can be regarded neither as citizens, nor aliens or stateless persons but as persons with «a specific legal status» (...) 17. (...) the rights and international liabilities, determined for the non-citizens testify that the legal ties of non-citizens with Latvia are to a certain extent recognized and mutual obligations and rights have been created on the basis of the above».

medidas de integración ya se ha señalado en el art. 114 de la Constitución que establece que las personas pertenecientes a minorías étnicas tienen derecho a preservar su lengua y su identidad étnica y cultural.

En este sentido, podemos destacar una serie de iniciativas: la adopción del Plan de Acción Nacional de los Romaníes 2007-2009, tiene como objetivo combatir la discriminación contra los romaníes; en 1995 el Gobierno creó la Agencia Nacional de Capacitación en Lengua Letona con el objetivo de ofrecer cursos gratuitos de lengua letona; se han diseñado algunos programas para ofrecer a los estudiantes de las escuelas los fundamentos básicos de la cultura y la lengua letonas <sup>21</sup>.

## 2. ESTONIA

### 2.1. Derechos fundamentales

#### 2.1.a) *Comparación global con la Carta de Derechos Fundamentales*

El segundo capítulo de la Constitución está dedicado al amplio catálogo de derechos previstos por el constituyente estonio. A la luz del renovado valor de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales puede ser interesante tener en cuenta las similitudes y diferencias entre ésta y el catálogo de derechos de la Constitución de Estonia. En este sentido, en lugar de indicar el modo de recepción de las dos primeras generaciones de derechos, parece preferible poner de relieve el esfuerzo conjunto de inclusión en ambos textos de las «nuevas fronteras» de los derechos constitucionales, representadas concretamente por los denominados derechos de tercera y de última generación.

De este modo se han incorporado tanto a la Carta como a la Constitución de 1992 el derecho de acceso a documentos (art. 42 Carta de la UE,

<sup>21</sup> Para una visión global de las políticas de integración más completa, remitimos al sitio del Ministerio de Relaciones Exteriores: <http://www.am.gov.lv/en/policy/4641/4642/4649/>; con más profundidad cfr. <http://www.lichr.ee/main/assets/epimlichr.pdf>

art. 44 Const. Estonia), el derecho a una indemnización por las acciones ilegales cometidas por el Estado (art. 25 Constitución Estonia, art. 41.3 Carta UE), el derecho a dirigirse a las instituciones en su lengua y a recibir una contestación en esa misma lengua (artículo 41.4 Carta de la UE, art. 51 de la Const. Estonia), la prohibición de ser sometido a trabajos forzados (artículo 5 Carta de la UE, art. 29 Constitución de Estonia). En particular, es interesante subrayar el interés por la protección explícita de los sujetos más débiles: en este contexto puede hacerse referencia a las personas mayores (artículo 25 Carta UE, art. 28 Const. Est.), los niños (art. 27 Carta EU, art. 24. Const. Est.), los discapacitados (art. 26 Carta de la UE), a los extranjeros y a la protección de las minorías (art. 50 de la Const. Est.). Sin embargo, en este último contexto hay que subrayar que si la Carta de Niza del año 2000 se hizo cargo de la necesidad expresada tanto en las constituciones europeas como en el CEDH de proteger particularmente a los solicitantes de asilo, no hay ninguna referencia al derecho de asilo en la Constitución de Estonia.

Cabe recordar que la Carta Europea de los Derechos Fundamentales refleja la necesidad de crear garantías frente a las medidas de expulsión de los extranjeros (introducidas, por ejemplo, en el Protocolo del CEDH y en el art. 19 de la Carta de la UE).

Uno de los puntos de mayor divergencia es que la Carta de Niza en su artículo 2 tras haber previsto de forma expresa el derecho a la vida, establece además la prohibición de la pena de muerte. Por el contrario, Estonia, pese a prever explícitamente el derecho a la vida (y en particular la prohibición de privación arbitraria de la vida) ha continuado aplicando la pena de muerte hasta finales de los años 90.

#### 2.1.b) *Garantías constitucionales de los derechos, reserva de ley, previsión del contenido esencial de los derechos y procedimientos jurisdiccionales*

La protección de los derechos fundamentales se logra a través de diversos instrumentos: antes que nada, cabe señalar como primera garantía la ofrecida por la naturaleza particularmente rígida de la Constitución de

Estonia (véase más adelante § 2.). Sin embargo, no hay previstas medidas especiales para modificar las disposiciones relativas a los derechos fundamentales.

En segundo lugar, debemos hacer referencia al art. 10 de la Constitución que prevé la denominada «cláusula de desarrollo de los derechos fundamentales», según la cual «los derechos, libertades y deberes establecidos en la Constitución no excluyen otros derechos, libertades y responsabilidades que deriven del “espíritu” de la Constitución»<sup>22</sup>. Por otra parte, la misma disposición establece que los derechos, libertades y deberes reconocidos deben ser conformes con el principio de la dignidad humana y con un Estado basado en la justicia social, la democracia y el imperio de la ley.

En tercer lugar, debemos recordar que la reserva de ley cumple un papel central en este ámbito, ya que está presente en la mayoría de las disposiciones sobre derechos fundamentales.

En contraste con otras experiencias europeas como la alemana y la española no está constitucionalmente prevista la protección del contenido esencial de los derechos.

No existe un mecanismo comparable al recurso de amparo español, sin embargo, la Ley sobre el control de constitucionalidad permite que aquellos que consideren que sus derechos han sido vulnerados por una resolución parlamentaria puedan apelar ante el Tribunal Supremo<sup>23</sup>.

Continuando con el análisis de los instrumentos de protección de los derechos fundamentales, la Constitución establece en su art. 15 el derecho de toda persona de acudir a los tribunales, en caso de que sus derechos y libertades sean vulnerados. Mientras que para la mayoría de los casos los jueces de los tribunales inferiores pueden simplemente inaplicar las normas contrarias a la Constitución, en este caso se concede a cualquier órgano judicial la posibilidad de «declarar la inconstitucionalidad cualquier ley que

<sup>22</sup> V. también el art. 112 de la Constitución noruega.

<sup>23</sup> Cfr. el art. 16 de la Ley sobre el control de constitucionalidad: <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>. Otro supuesto a destacar es el previsto en el art. 18 de la misma Ley.

vulnere los derechos y libertades previstos por la Constitución o que entren en conflicto con la Constitución» (artículo 15, apartado 3 de la Constitución).

### 2.1.c) *Defensor del Pueblo*

Por último, a raíz de la Chancellor of Justice Act de 1999 (a la que se hace referencia *infra* en el ap. 5), el Secretario de Justicia ha sido investido también con las funciones de Defensor del Pueblo. Entre sus tareas están las de vigilar la adecuación de la actividad de las administraciones públicas a los derechos y libertades fundamentales y verificar el respeto del principio de buena administración. De este modo, cualquier ciudadano tiene la oportunidad de acudir al Secretario para alegar que se han vulnerado sus derechos. También es posible la actuación de oficio del propio Secretario. El procedimiento termina con una resolución mediante la que el Secretario se pronuncia en relación con la actuación de las autoridades administrativas, formulando recomendaciones y propuestas de mejora de la legislación o de las prácticas de aplicación de la misma<sup>24</sup>.

## 2.2. Fuentes del derecho

### 2.2.a) *Posición de la Constitución en el sistema de fuentes del derecho. Procedimientos de revisión constitucional*

Estonia, al igual que Lituania y a diferencia de Letonia, tras su independencia decidió adoptar una nueva constitución que sustituyese a la Constitución anterior de 1922. La nueva Constitución, tras su aprobación mediante referéndum, entró en vigor el 28 de junio 1992.

La Constitución se sitúa en la cúspide del sistema de fuentes y se caracteriza por un complejo proceso de reforma, lo que le confiere un carác-

<sup>24</sup> Cfr. el sitio web del Secretario de Justicia, donde es posible acceder a los artículos e informes publicados: <http://www.oiguskantsler.ee/>

ter particularmente rígido<sup>25</sup>. El último capítulo de la Constitución de Estonia establece que la iniciativa para enmendar la Constitución corresponde a 1/5 de los miembros del «Riigikogu» (Parlamento estonio) y al Presidente de la República. Por tanto, no se prevé, a diferencia de las constituciones de Letonia y Lituania, la iniciativa popular. El artículo 163 ofrece tres maneras diferentes de revisar la Constitución: mediante referéndum, con dos votaciones sucesivas del parlamento, y a través de una votación única del parlamento, pero sólo en casos de urgencia<sup>26</sup>.

No obstante, el proceso de reforma a través de referéndum es obligatorio, ex art. 162, en el caso de que se introduzcan cambios en el primer capítulo («Disposiciones Generales»), y en el capítulo relativo al propio procedimiento de reforma. Además, la Constitución de Estonia incluye en su art. 1 lo que se ha considerado una cláusula de intangibilidad: «la independencia y la soberanía de Estonia son eternas e inalienables».

### 2.2.b) *La relación entre ley y reglamento*

En cuanto a las relaciones entre la ley y el reglamento debe subrayarse como la mayor parte de materias gozan de reserva de ley, mientras, por el contrario, no existen materias reservadas al desarrollo reglamentario del gobierno. La Constitución establece al respecto que tanto el gobierno como los ministros individualmente, podrán adoptar «reglamentos y ordenanzas

<sup>25</sup> Por otra parte esto está en línea con el resto de constituciones bálticas. Ésta constituye además una de las razones por las que la Constitución estonia ha sido modificada solamente en dos ocasiones.

<sup>26</sup> La Constitución establece mayorías diferentes según el procedimiento adoptado: a) así para presentar un proyecto de reforma constitucional al pueblo, se requiere una mayoría de tres quintas partes del Parlamento (entre la resolución del Parlamento y el referéndum deben pasar tres meses); b) en el supuesto de revisión constitucional mediante dos votaciones sucesivas se requiere mayoría absoluta de los miembros del Parlamento y el proyecto de reforma debe ser aprobado por mayoría de tres quintos en segunda lectura; c) Por último, para declarar la reforma de una materia como «urgente» se requiere una mayoría de 4/5 del Parlamento y la reforma debe aprobarse por una mayoría de 2/3.

en base a la ley y en aplicación de la ley» (art. 87, párr. 6). Por lo tanto, la potestad reglamentaria del Gobierno de Estonia parece, al menos sobre el papel, bastante limitada. Esto es coherente por otra parte con la tradición parlamentaria de los países bálticos que atribuye a las asambleas representativas de sus respectivos países una posición de liderazgo respecto del ejecutivo.

Otras fuentes del Derecho son las leyes orgánicas que deben ser aprobadas por una mayoría de los miembros del Parlamento y que constituyen un «*numerus clausus*» previsto por el art. 104.2 de la Constitución.

### 2.3. Relaciones entre ordenamientos

En Estonia, se ha impuesto con decisión, incluso después de la decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo a la que haremos referencia en breve, un enfoque monista. La Constitución (artículos 3 y 123) establece que los tratados internacionales ratificados por el país forman parte del derecho interno y deben ser aplicados por los tribunales nacionales: en caso de conflicto entre las leyes internas y los tratados internacionales ratificados por Estonia prevalecerán estos últimos.

En cuanto a la relación entre el derecho nacional y el comunitario, el proceso de adhesión a la Unión Europea, se ha hecho aún más difícil por el carácter marcadamente «soberanista» de la Constitución<sup>27</sup>, y se ha caracterizado por una fuerte resistencia surgida tanto en el debate académico como político: se descartó la hipótesis de incluir en la Constitución referencias expresas a la Unión y se optó por la aprobación de una ley consti-

<sup>27</sup> Así lo pone de manifiesto A. ALBI, «The Central and Eastern European Constitutional Amendment Process in Light of the Post-Maastricht Conceptual Discourse: Estonia and the Baltic States» en *European Public Review*, 2001 vol. 7, asunto 3. Al respecto cabe recordar que el artículo 1 proclama que «Estonia es una república democrática independiente y soberana», seguido de la cláusula de intangibilidad del segundo apartado según la cual «la independencia y la soberanía son eternas e inalienables», por lo que tales previsiones pueden modificarse solamente a través de un referendium.

tucional «ad hoc» —la Constitutional Amendment Act de 2003— que define las relaciones entre el derecho interno y el comunitario. El Tribunal Supremo ha interpretado dicha norma en el sentido de que las disposiciones constitucionales incompatibles con el Derecho comunitario, deben considerarse suspendidas.

## 2.4. La justicia constitucional

### 2.4.a) *Características de la jurisdicción constitucional*

El modelo de justicia constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente de Estonia presenta una mezcla inusual entre el «judicial review» estadounidense y la perspectiva kelseniana de control de constitucionalidad.

En Estonia, de hecho, cada tribunal ordinario puede revisar la constitucionalidad de las leyes, inaplicando aquellas que considere inconstitucionales con efectos inter partes, según el modelo de control difuso; sin embargo, la cuestión en tal caso es remitida al Tribunal Supremo habilitado para declarar la ley inconstitucional y por tanto invalidarla con efectos *erga omnes*. En general, las cuestiones de constitucionalidad se remiten a Sala Constitucional (una de las cinco salas que componen el Tribunal Supremo de Estonia), pero en algunos casos se permite presentar al «plenum» del Tribunal Supremo la cuestión cuya constitucionalidad se debate (por ejemplo, cuando hay un voto particular).

Pero la hibridación entre los dos modelos se advierte también en al menos dos aspectos más: en primer lugar porque el Tribunal Supremo puede ser competente para el control abstracto de constitucionalidad que, como hemos apuntado, está prácticamente ausente en el sistema americano; en segundo lugar en los mecanismos de selección de los jueces del Tribunal Supremo, desde el momento en que estos son elegidos por el Parlamento como sucede en diversos países europeos, pero permanecen en el puesto de por vida, «during good behaviour», como parece desprenderse del art. 147 (según el cual los jueces pueden ser removidos sólo mediante una sentencia).

#### 2.4.b) *Procedimientos de constitucionalidad*

La función principal de la jurisdicción constitucional es el control de constitucionalidad, no sólo de las leyes (control que por otra parte puede ser a posteriori), sino de muchos otros actos: los actos legislativos del gobierno de rango secundario, las resoluciones del parlamento y los actos normativos de los gobiernos locales. Por lo tanto, y esta es una característica común al resto de experiencias de los países bálticos, la amplitud de la revisión de la constitucionalidad de los actos normativos en sentido lato, se corresponde con una importancia correlativamente menor de las denominadas «otras funciones» del juez constitucional. Sin embargo, si profundizamos, este aspecto parece ser compensado por el hecho de que son muchos los que tienen derecho a apelar frente al Tribunal Supremo<sup>28</sup>.

Además, como habíamos anticipado, Estonia también prevé un control concreto de constitucionalidad, se reconoce a los tribunales inferiores la posibilidad de plantear la cuestión de constitucionalidad. Cabe señalar a este respecto que, dado que las decisiones del Tribunal Supremo son vinculantes para los tribunales inferiores, se ha reformado la ley sobre la jurisdicción constitucional, previéndose la posibilidad de que tribunales inferiores suspendan el procedimiento a la espera de la decisión del Tribunal Supremo. Por último, en Estonia no se ha previsto un recurso de constitucionalidad por vulneración de derechos fundamentales: el único ordenamiento del Báltico que ha introducido un instrumento de este tipo es Letonia.

La decisión del Tribunal Supremo, tanto favorable como de rechazo, en homenaje al principio de seguridad jurídica, tiene eficacia «ex nunc» en la mayoría de los casos, pero ha habido casos en que el Tribunal decidió posponer los efectos de sus decisiones<sup>29</sup>. Además de en el caso de la

<sup>28</sup> Entre ellos el Presidente de la República que puede impugnar las leyes tanto con carácter previo a su aprobación como a posteriori. El Secretario de Justicia puede impugnar las leyes, en la forma que se verá en breve y además puede impugnar los tratados internacionales que no se han ratificado todavía; por último cualquier juez inferior puede suscitar la cuestión de constitucionalidad.

<sup>29</sup> Cfr. a este respecto el acertado análisis de M. MAZZA, «La giurisprudenza costituzionale nei Paesi Baltici: profili processuali», en *Giurisprudenza Costituzionale* 2006 pp. 1019 y ss.

reforma constitucional expuesto anteriormente, la Constitución de Estonia ofrece otro órgano constitucional de garantía: se trata del Secretario de Justicia<sup>30</sup>, depositario de importantes funciones. Nos limitamos a señalar que el artículo 139 atribuye a este órgano la función de comprobar la conformidad con la Constitución y las leyes de los actos normativos del Parlamento y del Gobierno<sup>31</sup>. Allí donde encuentre indicios de ruptura puede proponer al órgano competente la introducción de reformas. Cuando éstas no se produzcan en el plazo de 20 días puede plantear una cuestión de constitucionalidad ante el Tribunal Supremo.

#### 2.4.c) *Relaciones con el Tribunal de Justicia de la UE*

En referencia a las relaciones con el Tribunal de Justicia de la UE, el Tribunal Supremo de Estonia ha sido capaz de aclarar la relación entre las fuentes internas y las de Derecho comunitario y, en particular, con la Constitución: «the Constitution (...) has to be interpreted in conjunction with the European Union law, which became binding for Estonia through the Accession Treaty. At that, only that part of the Constitution is applicable, which is in conformity with the European Union law or which regulates the relationships that are not regulated by the European Union law. The effect of those provisions of the Constitution that are not compatible with the European Union law and thus inapplicable is suspended».

El Tribunal Supremo estonio ha reconocido la competencia exclusiva del TJUE para declarar la nulidad del Derecho comunitario derivado. Tras

<sup>30</sup> Ya la Constitución de 1938 había previsto esta figura, atribuyéndole sin embargo funciones bastante menores respecto a las que realiza desde 1992. El Secretario de Justicia es nombrado por el Parlamento a propuesta del Presidente por un período de siete años.

<sup>31</sup> Entre otras funciones, cabe señalar que el Secretario de Justicia presenta dos informes cada año al *Riigikogu*, el primero relativo a la conformidad de la legislación con la Constitución y el segundo relativo a la protección de los derechos fundamentales. Además, mediante una reforma de 1999 (Legal Chancellor Act) se atribuyeron a la Secretaría de Justicia las funciones de Defensor del Pueblo.

su entrada en la Unión Europea, el Tribunal Supremo de Estonia se ha dotado de numerosos recursos que tienen por objeto la compatibilidad de las normas internas con el Derecho comunitario. Entre los supuestos más complejos y debatidos, que han puesto en duda no sólo la relación entre el derecho nacional y el Derecho comunitario, sino sobre todo el papel del Tribunal Supremo estonio y del Tribunal de Justicia de la UE cabe destacar la Sentencia de la Sala Constitucional de Estonia de 19 de abril de 2005. En este caso, el Secretario de Justicia lamentaba la disparidad de trato respecto de los ciudadanos de la UE derivada de una disposición de la ley de partidos políticos que reserva a los nacionales de Estonia el derecho a afiliarse a partidos políticos, que es contraria al art. 19 del Tratado y a la Constitución como debe ser interpretado a la luz del Amendment Act de 2003<sup>32</sup>.

El Tribunal Supremo en este caso afirmó la imposibilidad de declarar inconstitucional una norma contraria al Derecho comunitario por la ausencia de una base legal para ello. Sin embargo en un voto particular se criticaba la decisión del Tribunal en cuanto éste debería haber remitido la cuestión en vía prejudicial al TJUE para interpretar el art. 19 del TUE que incluye el derecho a afiliarse a partidos políticos.

El Tribunal Supremo de Estonia, tras estas reticencias iniciales recurrió por primera vez a la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la UE (que se decidió en su momento en el asunto C-241/2007) mediante una Sentencia adoptada el 14 de mayo de 2007.

## 2.5. Forma de Gobierno

### 2.5.a) *La forma de Estado*

Después de conocer la experiencia soviética, Estonia, al igual que los otros países bálticos, volvió a principios de los años 90 a la forma de Estado republicana que caracterizaba la experiencia pre-soviética. Por otra parte,

<sup>32</sup> Se trata del documento constitucional aprobado con motivo del ingreso en la UE que establece que las normas de la Constitución se aplican de conformidad con los derechos y obligaciones derivados del Tratado de adhesión.

la cuestión de la forma de Estado no se agota con la alternativa entre monarquía y república, sino que cabe señalar que la transición de los años 90 ha llevado a Estonia, Letonia y Lituania a abandonar los caracteres de la forma de estado socialista abriendo el camino hacia la forma de Estado constitucional (o democrático-pluralista) que caracteriza a la experiencia europea posterior a la Segunda Guerra Mundial.

### 2.5.b) *La forma de Gobierno*

Estonia, al igual que Letonia, adopta una forma de gobierno parlamentaria, en continuidad, por otra parte, con la experiencia previa a la anexión soviética.

La forma de gobierno parlamentario adoptada por Estonia se caracteriza, en particular, para la concesión de un papel prevalente al órgano de representación unicameral, el Riigikogu<sup>33</sup>, que es depositario de funciones importantes más allá de las estrictamente legislativas<sup>34 35</sup>.

<sup>33</sup> Este último se compone de 101 miembros que tienen un mandato de cuatro años, elegidos por sufragio universal directo por el método proporcional, según establece el art. 60 de la Constitución estonia.

<sup>34</sup> Entre estos, incluidos en el art. 65 de la Constitución, cabe señalar la elección del Presidente de la República, la «autorización» al Primer Ministro a la formación del Gobierno (v. infra), el poder de decidir sobre los referéndum, y el nombramiento de los miembros de los órganos constitucionales de mayor rango a propuesta del Presidente de la República. También puede aprobar la moción de censura contra el Primer Ministro, el Gobierno o un ministro en concreto, aprueba los presupuestos y ratifica los tratados internacionales; decide sobre el estado de emergencia y el estado de guerra a propuesta del Presidente de la República. Por último, es necesario mencionar la norma residual y de cierre de la Constitución estonia que atribuye al *Riigikogu*, la tarea de «resolver cualquier otra cuestión nacional que la Constitución no atribuya a otros órganos constitucionales». Entre estas últimas, que figuran en el art. 65 de la Constitución, puede informar de la elección del Presidente de la República, «autorizar» al Primer Ministro para la formación del Gobierno (véase más adelante), la facultad de convocar un referéndum, y nombrar a los miembros de los órganos constitucionales más importantes a propuesta del Presidente de la República.

El artículo 86 dispone que «El poder ejecutivo corresponde al Gobierno». Éste está formado, como ya se mencionó, por el Primer Ministro que lo representa y dirige sus actividades, y por los distintos ministros. El Primer Ministro designará a dos ministros en calidad de vicepresidentes para sus períodos de ausencia. La Constitución de Estonia, pese a que atribuye un papel destacado al «premier» (ejemplificado por la representación y el liderazgo del Gobierno y por la propuesta al Presidente de la República para el nombramiento y destitución de los ministros) adopta el principio de colegialidad en su funcionamiento (las decisiones se toman a propuesta del Primer Ministro o del Ministro competente)<sup>36</sup>. Entre las principales competencias del gobierno podemos destacar la función de ejecución de las leyes y resoluciones aprobadas por el Parlamento (véase *supra* párr. 2), la iniciativa legislativa, etc.

### 2.5.c) *Relaciones entre el parlamento y el gobierno*

En cuanto a las relaciones entre el gobierno y el parlamento, en Estonia, a diferencia de Letonia y Lituania, aunque no se explicita en el texto cons-

---

El hecho de que la categoría de las denominadas «facultades implícitas» se acumulen en el Parlamento es, sin duda, un indicativo útil de la tendencia a la preponderancia del Parlamento que se observa en Estonia.

<sup>35</sup> En este sentido E. ANSEMI, en L. MEZZETTI, V. PIERGIGLI (dir.) *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi*. Giappichelli, Turín, 1997, p. 460.

<sup>36</sup> Concretamente el procedimiento es el siguiente: el candidato a primer ministro, después de haber sido propuesto por el Presidente de la República, tiene 14 días para comparecer ante el *Riigikogu* y exponer su programa de gobierno. Si este último no otorga su confianza al candidato a primer ministro, el Presidente propondrá un nuevo candidato. En caso de que este último salga también derrotado por el voto del Parlamento, el *Riigikogu* tendrá que proponer su propio candidato. Si ni siquiera a través de este procedimiento se puede elegir a un primer ministro, el jefe de Estado tiene la posibilidad de disolver la cámara anticipadamente y llamar al electorado a una nueva votación. En el supuesto de este último otorgue su confianza, el aspirante a primer ministro, en un plazo de 7 días, entregará una lista de ministros al Jefe de Estado.

titucional el mecanismo de la investidura u otorgamiento inicial de la confianza parlamentaria, la existencia de este último se puede deducir del peculiar mecanismo establecido para la formación de gobierno (que, al menos en parte, recuerda las disposiciones de la Ley Fundamental alemana). Tras el nombramiento por parte del Presidente de la República del candidato a primer ministro, éste se presenta frente al parlamento que podrá concederle o no permiso para formar un gobierno, a través de una votación pública y sin debate (véase el artículo 63 GG). Si el primer ministro obtiene del parlamento el «nulla osta», el Jefe del Estado procederá al nombramiento de los ministros propuestos por el Primer Ministro, tras el fuerte respaldo del «Riigikogu»<sup>37</sup>. En cuanto a la retirada de la confianza, como en los otros dos países del Báltico, el «Riigikogu» podrá votar una moción de censura<sup>38</sup> contra el Primer Ministro, contra los ministros singularmente o contra el gobierno en su conjunto; a diferencia de lo que sucede en la investidura, con el fin de racionalizar aún más la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo, se requiere una mayoría cualificada de 2/3 para retirar la confianza.

No obstante, la Constitución prevé un poder relevante de freno al mecanismo expuesto puesto que en caso de que el objeto de la moción de censura sea el gobierno en conjunto o su presidente, el art. 97.4 dispone que el Jefe de Estado en el plazo de dos días puede disolver la cámara y convocar elecciones. El poder de disolución, sin embargo, se otorga en otros muchos supuestos: cuando no se puede elegir al Primer Ministro (cfr. *supra* la nota 4), en caso de que no se apruebe una ley sometida a referéndum, etc.

<sup>37</sup> La moción de censura, de conformidad con el art. 97, debe hacerse por escrito, y ser presentada por 1/5 de los miembros del Parlamento y aprobada por la mayoría de ellos. Sin embargo, el debate sobre la misma (que por lo tanto está expresamente previsto a diferencia de lo que sucede respecto de la autorización al Primer Ministro para formar el Gobierno) no puede celebrarse antes de dos días desde que se presentó la moción.

<sup>38</sup> El informe al que se hace referencia puede consultarse en el sitio web del Tribunal Supremo estonio: [www.nc.ee/?lang=en](http://www.nc.ee/?lang=en)

Estonia es el único país del Báltico que ofrece la posibilidad al gobierno de presentar una cuestión de confianza dirigida a reducir las coaliciones de gobierno y fomentar la estabilidad del ejecutivo. En este sentido, el art. 98 dispone que el Gobierno tiene que renunciar si se es vencido en la votación de un proyecto de ley en base al cual haya planteado una cuestión de confianza.

## 2.6. El ordenamiento judicial

### 2.6.a) *Estructura judicial de base*

El artículo 147 de la Constitución de Estonia establece que el sistema judicial se articula en tres niveles:

Existen tribunales de primera instancia (a nivel municipal, ciudadanos y administrativos), tribunales de apelación («circuit» courts) y el Tribunal Supremo, que funciona como tribunal de última instancia, pero como hemos visto también ejerce el control de constitucionalidad (v. supra parr. 4). Está también prohibida la formación de tribunales de excepción. Los jueces son nombrados por el Parlamento a propuesta del Presidente del Tribunal Supremo, mientras que este último siempre es nombrado por el Parlamento, pero a propuesta del Presidente de la República. Por otra parte, es el mismo Presidente, quien nombra a los jueces de los tribunales inferiores a propuesta del Tribunal Supremo. Todos los jueces en Estonia ocupan el cargo de forma vitalicia, y de conformidad con el art. 147 sólo pueden ser removidos a raíz de una decisión judicial. Mediante una ley de 2002 se ha creado el Council for Court Administration, un organismo formada en su mayor parte por jueces que tiene atribuidas una gran parte de las responsabilidades anteriormente encomendadas al Ministro de Justicia. Frente a él responden los tribunales de primera y segunda instancia, mientras que el Tribunal Supremo es completamente independiente.

Cabe señalar a este respecto que se está discutiendo actualmente en el Riigikogu un proyecto de ley que pretende —siguiendo las palabras de Uno Lõhmus (ex Presidente del Tribunal Supremo y uno de los juristas más importantes de Estonia)— citadas en el informe anual del Presidente del

Tribunal Supremo Mark— la independencia total de las ingerencias por parte del Ministerio de Justicia<sup>39</sup>.

### 2.6.b) *Relaciones entre jurisdicción ordinaria y constitucional*

Las relaciones entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional son particularmente complejas debido a la originalidad del sistema de justicia constitucional descrito en las páginas precedentes. Debemos señalar aquí que, dada la naturaleza difusa de la justicia constitucional de Estonia, los jueces de los tribunales de primera o segunda instancia deben inaplicar las normas contrarias a la Constitución; por su parte el Tribunal Supremo tiene la facultad, mucho más amplia, de declarar la nulidad de las leyes que entren en conflicto «con las disposiciones individuales y el espíritu de la Constitución»(art. 152).

También en 2004 se ha producido una importante reforma que permite al juez que plantea una cuestión de constitucionalidad ante el Tribunal Supremo suspender el juicio.

A raíz de la entrada en Europa la doctrina<sup>40</sup> señala entre los mayores desafíos para los jueces estonios su inadecuada preparación en materia de derecho comunitario, causada en parte también por la falta de cursos de actualización gratuitos para los órganos jurisdiccionales.

El discurso es muy diferente en el caso del Tribunal Supremo, en cuya jurisprudencia previa a la adhesión a la Unión Europea podemos encontrar referencias al derecho comunitario<sup>41</sup>, mientras que después de 2004 la aplicación por su parte del Derecho comunitario es cada vez más frecuente. En particular, tras la entrada en la Unión Europea, el Tribunal Supremo,

<sup>39</sup> Esto lo pone de relieve J. LAFFRANQUE, reputado jurista estonio además de miembro del Tribunal Supremo estonio. Cfr., Id., <http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1016&context=ijli>

<sup>40</sup> Cfr. ibidem, pp. 7 y ss.

<sup>41</sup> V. supra, parr. 4 sobre la justicia constitucional. Para un análisis en profundidad de la relación entre el Tribunal Supremo y el Derecho comunitario cfr. C. GINTER en, [http://www.juridicainternacional.eu/public/pdf/ji\\_2007\\_1\\_67.pdf](http://www.juridicainternacional.eu/public/pdf/ji_2007_1_67.pdf)

venciendo la resistencia inicial, decidió plantear una cuestión prejudicial, en un caso de 2007, ante el Tribunal de Justicia <sup>42</sup>.

## 2.7. Distribución territorial del poder: El papel de las autonomías territoriales y sus garantías constitucionales

En general, en los países bálticos se observa una resistencia generalizada a la descentralización del poder del Gobierno central en los órganos de administración sub-estatales. El pequeño tamaño de los tres países, junto con razones históricas son algunas de las razones de esta tendencia. Si la articulación del poder en varios niveles estuvo presente, siquiera tímidamente, ya en algunas de las constituciones de los años 20 del Báltico (Estonia, Letonia), tal tentativa quedó frustrada con la anexión a la URSS. Sin embargo, si la transición del sistema soviético a la Unión Europea ha ofrecido para muchos países la oportunidad de llevar a cabo de forma significativa la descentralización, y a pesar de que el debate sobre la necesidad de establecer formas de descentralización se remonta al período inmediatamente anterior a la independencia de la Unión Soviética, ésta en Letonia, Estonia y Lituania, se ha aplicado con retraso en comparación con otros países candidatos a adherirse a la Unión en 2004.

El art. 2 de la Constitución de Estonia establece que el país «es un Estado políticamente unitario, donde la división de poderes debe ser establecida por ley». Además de esto dedica un capítulo (capítulo XIV), a la administración local, que prevé un único nivel de gobierno sub-estatal: las comunidades rurales y las municipales, los únicos entes locales a los que hace referencia la Constitución. De hecho, Estonia se divide en 15 condados, establecido por una ley de 1993, pero estos no son más que una extensión del largo brazo del gobierno central <sup>43</sup>. Los gobernadores de los

<sup>42</sup> S. Sileoni, Estonia, Lettonia, Lituania in *Amministrare* 2007.

<sup>43</sup> Incidentamente cabe señalar que la técnica legislativa utilizada para proteger los derechos fundamentales aquí es de delimitación negativa, en relación con el art. 116 de la Constitución de Letonia, que, por el contrario, prevé expresamente que los derechos puedan verse limitados.

condados son nombrados por el gobierno central a propuesta del Ministro del Interior, tras consultar a los representantes de las comunidades locales. Por lo tanto, no existe un vínculo electoral con las comunidades locales y los gobernadores responden principalmente a las directrices de la administración central.

Por el contrario, el art. 156 de la Constitución prevé un órgano representativo de los gobiernos locales, el Consejo, elegido por cuatro años por sufragio universal directo. El poder ejecutivo local está en manos del alcalde de la localidad elegido por el propio Consejo. La constitución además prevé que los entes locales tengan «el derecho, en base a la Ley, de recaudar impuestos e imponer obligaciones», mientras que guarda un completo silencio sobre el reparto de competencias entre el gobierno central y los periféricos: el art. 154 establece que los asuntos locales deben ser resueltos y gestionados por el gobierno local. Pueden imponerse determinadas obligaciones a las autoridades locales por ley o en virtud de acuerdos específicos con el gobierno local.

## 2.8. Limitaciones a los derechos fundamentales

### 2.8.a) *Regulación de los estados excepcionales*

La Constitución estonia establece en su artículo 130 que durante el estado de excepción o de guerra, los derechos y libertades de las personas se pueden restringir en las condiciones previstas por la ley, presentando al mismo tiempo un largo elenco de derechos que no pueden ser objeto de restricción ni siquiera en estos casos<sup>44</sup>. El estado de excepción, además de constituir un límite para los derechos fundamentales es la base también para restringir ciertas actividades y funciones previstas constitucionalmente: se prohíbe, de hecho, proceder a la elección del «Riigikogu» o del

<sup>44</sup> Para un análisis más detallado de la regulación contenida en la ley citada véase M. MUDA, «Regulation of Gender Equality as a Fundamental Right in Estonia» in [http://www.juridica.ee/get\\_doc.php?id=430](http://www.juridica.ee/get_doc.php?id=430)

Presidente de la República (art. 131 de la Constitución) y no se puede hacer una enmienda constitucional (artículo 161 de la Constitución) en esta situación.

### 2.8.b) *Límites específicos a los derechos fundamentales*

Además de en los estados de excepción la Constitución estonia limita los derechos fundamentales en otros supuestos específicos: en primer lugar, a través de una expresión tomada de la Convención Europea del año 50, que dispone que los derechos y libertades podrán limitarse de conformidad con la Constitución, sólo si las restricciones son necesarias en una sociedad democrática y siempre que no sean susceptibles de distorsionar la naturaleza de los derechos y libertades.

En segundo lugar, la Constitución hace uso de instrumentos tradicionales a través de los cuales las constituciones de los estados con democracias pluralistas establecen límites a los derechos individuales: se trata de la reserva de ley y las cláusulas generales, tales como el orden público, la seguridad, la moral, etc. (véase, por ejemplo el art. 47 en relación con el derecho de reunión).

## 2.9. **Perspectiva de género**

### 2.9.a) *Referencias constitucionales a la igualdad de género*

La Constitución en su art. 12 dispone la prohibición de discriminación por razones, entre otras, de sexo, estableciendo por tanto el derecho fundamental a la igualdad entre hombres y mujeres.

### 2.9.b) *Políticas de promoción de la igualdad de género*

El desarrollo legislativo de este principio básico en cualquier pacto constitucional de las modernas democracias pluralistas, no se llevó a cabo

hasta 2002 con la Ley de Igualdad de Género («Gender Equality Act», que entró en vigor en 2004). La ley prohíbe expresamente la discriminación basada en el sexo ya sea directa o indirecta. Presta particular atención, naturalmente, a la discriminación laboral (cfr. art. 5 y ss.)<sup>45</sup>. Con la finalidad de coordinar las políticas en materia de igualdad de género se creó el Consejo de Igualdad de Género, así como el Comité de Igualdad de Género, que tiene competencia para recibir las quejas relativas a la violación del principio de no discriminación y para emitir dictámenes sobre este tema.

2.9.c) *En particular: políticas relativas a la igualdad de género y participación equilibrada en las funciones representativas*

No existe en cambio una legislación específica sobre la violencia de género. Existen varios programas ministeriales como el Plan Nacional de Acción para Combatir la Trata de Mujeres en Estonia y el Plan Nacional de Acción contra la Violencia Doméstica gestionados por el Departamento de Igualdad de Género, órgano interno del Ministerio de Asuntos Sociales, responsable de todas las cuestiones de género<sup>46</sup>.

La participación de la mujer en la vida política del país va en aumento, desde la independencia hasta hoy el porcentaje de mujeres en el Parlamento ha aumentado del 12,1% en 1991 al 24% la pasada legislatura. Es superior, sin embargo, el porcentaje de mujeres que dirigen gobiernos locales que está entorno al 28%<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Mayores detalles pueden consultarse en el informe del Open Society Institute que está disponible de manera libre en la dirección [http://stopvaw.org/uploads/Estonia\\_4.pdf](http://stopvaw.org/uploads/Estonia_4.pdf)

<sup>46</sup> Para un estudio sobre la participación política de las mujeres cfr. H. BIIN, «Women's presence in Estonian Parliament. The influence of political parties», Budapest 2004, que puede consultarse en la dirección [www.enut.ee/lisa/Helen\\_Thesis.do](http://www.enut.ee/lisa/Helen_Thesis.do)

<sup>47</sup> Fuente: <http://www.lichr.ee/main/assets/epim-lichr.pdf>

## 2.10. Inmigración

### 2.10.a) *Datos generales sobre inmigración*

La experiencia de Estonia es significativa tanto en los fenómenos de emigración como de inmigración. Por un lado, después de la anexión a la URSS enormes flujos de inmigrantes procedentes de diferentes áreas de la Unión Soviética y con el apoyo de ésta, dieron lugar a una importante diversidad étnica en Estonia y, en general, en las tres repúblicas bálticas: así en 1989 cerca del 38% de la población pertenecía a grupos étnicos distintos del estonio. En la actualidad el número de inmigrantes oscila entre el 1 y el 2% de la población, y los extranjeros existentes provienen en su mayoría de Rusia (24%) y Finlandia (31%), otros de Ucrania, Alemania, Suecia o Letonia. Las minorías étnicas representan por su parte el 30% de la población: la más importante es la rusa (26%), seguida de la ucraniana (2%), y la finlandesa (1%)<sup>48</sup>.

### 2.10.b) *Derechos reconocidos a los inmigrantes*

Reconquistada la independencia, la política migratoria de Estonia asumió caracteres particularmente restrictivos, especialmente en lo que respecta a la concesión de la nacionalidad. De hecho, fue restaurada la legislación pre-soviética con el objetivo de restablecer el «demos político» anterior a la anexión a la URSS. Con este fin, se negó la nacionalidad a aquellos que habían entrado en el país después de 1940 y a sus descendientes: el resultado de esta operación no fue sólo la privación del «status civitatis» sino el estado de apatridia de un sector extremadamente amplio de la población. Más tarde, tras el fracaso de las principales organizaciones inter-

<sup>48</sup> Se ha hecho referencia a pruebas de lengua y cultura muy difíciles, altas tasas a pagar y graves dificultades de carácter burocrático. Posteriormente, a raíz de las presiones de la Comisión Europea —como se puede ver en los informes periódicos que se estilaban en los años previos a la incorporación a la UE— Estonia ha flexibilizado sus normas a este respecto.

nacionales, fue sobre todo gracias a la presión de la Unión Europea que se flexibilizaron los aspectos más rígidos de la regulación en materia de nacionalidad. En este sentido se puede afirmar que la relación interordinamental que se ha creado ha jugado un papel fundamental en vista de la protección de los derechos fundamentales de los extranjeros existente en el territorio estonio.

Pese a la política tan conservadora de Estonia sobre la inmigración, la Constitución contiene algunas disposiciones que se refieren expresamente a los derechos fundamentales de los inmigrantes: en primer lugar el art. 8, que abre la carta de derechos establece, entre otros, el derecho a adquirir la nacionalidad por nacimiento para aquellos que tengan al menos uno de sus progenitores que sea de nacionalidad estonia. En segundo lugar —con una disposición de gran valentía sobre todo en comparación con las constituciones de otros países europeos— el art. 9 establece que las libertades, derechos y deberes consagrados en la Constitución deben ser iguales para los nacionales, para los extranjeros y para los apátridas. Sin embargo se ha producido una fuerte discriminación, y en parte todavía existe, contra las minorías —y sobre todo hacia las de lengua rusa— especialmente en la adquisición de la nacionalidad<sup>49</sup> y en el acceso al empleo privado y público<sup>50</sup>.

Los derechos sociales se garantizan tanto a los nacionales como a los extranjeros, aunque existen aún diversas dificultades —comenzando por el conocimiento de la lengua estonia— que a veces pueden obstaculizar el disfrute de los servicios.

A diferencia de Lituania, el derecho de sufragio activo y pasivo corresponde exclusivamente a los nacionales y a los ciudadanos de la UE. El artículo. 48 de la Constitución limita la afiliación a partidos políticos únicamente a los nacionales, pero el Parlamento, tras el debate que se generó, extendió el derecho de participación también a los ciudadanos de la UE a través de una enmienda a la Ley de Partidos Políticos.

<sup>49</sup> Muchos problemas surgen del hecho de que la estonia sea la única lengua oficial a pesar de las importantes minorías presentes en el país.

<sup>50</sup> Cfr. el texto en inglés:: [http://www.kogu.ee/public/documents/Loimumiskava\\_2008-2013\\_ENG\\_VV\\_11.06.pdf](http://www.kogu.ee/public/documents/Loimumiskava_2008-2013_ENG_VV_11.06.pdf)

### 2.10.c) *Políticas de integración*

Con relación a las políticas de integración una herramienta principal es la «Estrategia de Integración Estonia 2008-2013»<sup>51</sup>, que incluye programas para el aprendizaje de la lengua y la cultura estonias y para el desarrollo de la identidad étnica junto con medidas de integración de carácter económico y social.

## 3. LITUANIA

### 3.1. **Derechos fundamentales**

#### 3.1.a) *Comparación global con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*

Los derechos fundamentales se recogen en los capítulos tres, cuatro y cinco de la Constitución lituana, dedicados respectivamente a los derechos civiles y políticos, derechos culturales y en materia educativa y a los derechos sociales y económicos. Se ha destacado que en la redacción existen importantes similitudes con la Constitución soviética de 1977: de hecho, los títulos de los capítulos que regulan los derechos fundamentales recalcan el «nomen» de las categorías de derechos de la Constitución de la URSS, aunque invirtiendo el orden (es decir, colocando los derechos sociales los últimos)<sup>52</sup>.

Continuando en el ámbito de las influencias y experiencias comunes de constitucionalización de los derechos es interesante realizar una com-

<sup>51</sup> Cfr. el acertado análisis de C. TAUBE, *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania*, pp. 222 y ss.

<sup>52</sup> Además el Tribunal se pronuncia en otra serie de situaciones: en relación con la violación de las leyes con motivo de las elecciones presidenciales o de los miembros del Seima; sobre si el presidente puede desarrollar sus funciones si cae enfermo; sobre si los tratados internacionales entran en conflicto con la Constitución; y finalmente decide si las acciones del ministro o de un alto cargo del estado sobre el que penda un procedimiento penal son conformes a la Constitución (art. 105.3).

paración entre el catálogo de derechos de la Constitución de Lituania y la Carta Europea de los Derechos Fundamentales. Al igual que en el caso de Estonia, parece especialmente útil, a fin de evaluar las posibles contribuciones de la experiencia de Lituania a la construcción de un Derecho constitucional europeo, recorrer los logros alcanzados por las dos cartas en materia de derechos de última generación: podemos mencionar a este respecto la protección del medio ambiente, objeto por otra parte de una protección muy detallada (cfr. artículo 37 de la Const. Lituana), el derecho de acceso a los documentos (Constitución lituana art. 25, Carta EU 42), la protección de las personas más débiles (como los niños arts. 38 y 39 Const. Lit.) y las minorías étnicas (Const. lit. art. 45). En la lituana, como en las otras dos constituciones del Báltico, no existe el derecho de asilo a nivel constitucional; por el contrario, recogiendo tanto experiencias nacionales como del Convenio europeo de 1950, como es sabido, la Carta de Niza reconoce expresamente el derecho de asilo en su art. 18.

### 3.1.b) *Garantías constitucionales de los derechos, reserva de ley y previsiones para garantizar los derechos fundamentales*

En referencia a las garantías constitucionales de protección de los derechos fundamentales debe sobre todo señalarse que al igual que en la Constitución de Estonia los mecanismos de revisión constitucional son complejos y variados (ver infra) sin embargo no incluyen procedimientos ad hoc para modificar las disposiciones relativas a los derechos fundamentales.

Muchos derechos constitucionales están sometidos a la reserva de ley: nos limitamos a indicar, a título meramente ejemplificativo el derecho a la vida, a la dignidad humana, a la vida privada, el derecho de propiedad y los derechos sociales (en particular el derecho a la salud y a la asistencia social).

La garantía del contenido esencial no aparece entre las disposiciones constitucionales dedicadas a los derechos fundamentales.

Desde el punto de vista de las garantías jurisdiccionales de los derechos, no se prevé el recurso directo ante el Tribunal Constitucional, pero quien considere que sus derechos han sido vulnerados tiene el derecho de recurrir a los tribunales (art. 30 de la Constitución). Estos, de acuerdo con

el artículo. 110 Const., cuando una ley sea contraria a la Constitución deben suspender el procedimiento y plantear la cuestión de constitucionalidad (véase también infra).

#### 3.1.d) *Defensor del Pueblo*

En 1994 se creó la oficina del Defensor del Pueblo, órgano interno del parlamento, cuyos miembros son nombrados por un período de 5 años por el Presidente del Seima. La propia Constitución hace referencia a ello afirmando en su art. 73 que las denuncias de los ciudadanos relativas a los abusos de autoridad y a la intransigencia burocrática por parte de la administración del estado o las administraciones locales serán examinadas por el «Seimas ombudsmen».

### 3.2. Fuentes del Derecho

#### 3.2.a) *Posición de la Constitución en el sistema jurídico*

La Constitución tras haber sido aprobada en referéndum por el cuerpo electoral, entró en vigor el 6 de noviembre de 1992.

#### 3.2.b) *Procedimientos de reforma constitucional*

Salvo en los estados de excepción o de ley marcial, el art. 147 establece que «la Constitución puede ser modificada». La iniciativa corresponde a 300.000 votantes y a 1/4 de los miembros del Parlamento lituano. Como sucede en el caso de Estonia, la Constitución lituana prevé procedimientos de reforma diversos en función de las disposiciones sujetas a modificación. Así el art. 1 de la Const. conforme al cual «el Estado de Lituania será una república democrática independiente», sólo podrá modificarse previo referéndum favorable de tres cuartas partes del electorado. La reforma mediante la participación de los electores también se prevé para modificar el primer capítulo y el capítulo sobre la reforma de la Constitución (en este caso hay grandes similitudes con la reforma constitucional en Estonia). Por último,

es necesario para modificar otras partes de la Constitución una doble votación en el «Seima», con dos meses de diferencia entre ambas, que reciba el apoyo de 2/3 de los votos de los miembros del Parlamento lituano.

### 3.2.c) *La relación entre ley y reglamento*

Análogamente a lo previsto en Estonia y Letonia, la mayoría de las materias están sujetas a reserva de ley. El poder legislativo del gobierno es bastante reducido pudiendo adoptar actos normativos sólo para ejecutar las leyes parlamentarias y los decretos del Presidente de la República. Estos últimos —indicativos de una potestad normativa que refleja el papel primordial que el Jefe de Estado asume en una forma de gobierno semi-presidencial— deben ser refrendados por el Primer Ministro o el ministro competente para adquirir validez.

### 3.3. *Relaciones entre ordenamientos*

El artículo 136 de la Constitución establece la posibilidad de que el país forme parte de organizaciones internacionales, siempre y cuando esto no entre en conflicto con los intereses y la independencia del Estado (art. 136). En cuanto a las relaciones con el Derecho comunitario, la «Constitutional Act», que contiene las normas que regulan la integración del país en la UE, establece que las normas del Derecho comunitario formarán parte del ordenamiento jurídico de Lituania, estableciendo expresamente la prevalencia de estas sobre el derecho interno.

### 3.4. **Tribunal Constitucional**

#### 3.4.a) *Características de la Jurisdicción Constitucional*

La Constitución de 1992 establece un sistema de justicia constitucional centralizada y a posteriori. El Tribunal Constitucional está integrado por nueve jueces nombrados por un período de nueve años, elegidos por

el «Seima» a propuesta del Presidente de la República, el Presidente del «Seima» y el Presidente de la Tribunal Supremo (cada uno propone a tres miembros). La principal función del Tribunal es, por supuesto, el control de constitucionalidad de los actos normativos: el art. 105 distingue los actos del Seima de los del resto de órganos constitucionales: así, en su apartado primero dispone que el control de constitucionalidad sobre los actos normativos del Seima y «el resto de actos» adoptados por el Parlamento deben ser conformes a la Constitución mientras que los actos del Gobierno y del Presidente de la República deben adecuarse a la Constitución «y a las leyes»<sup>53</sup>. Pueden apelar al Tribunal Constitucional el gobierno, 1/5 de los miembros del Parlamento, el Presidente de la República y los jueces individualmente por vía incidental (artículo 106)<sup>54</sup>.

La Constitución establece que los actos normativos del gobierno, del presidente y del parlamento declarados inconstitucionales «no podrán aplicarse desde la fecha de promulgación de la decisión del Tribunal».

### 3.4.b) *Relación entre la jurisdicción constitucional y los tribunales ordinarios*

El Tribunal Constitucional lituano ha delimitado la relación entre el derecho interno y el Derecho comunitario en el sentido de que las disposiciones de este último tienen prioridad sobre las leyes nacionales, pero no

<sup>53</sup> Más concretamente la Constitución distingue el derecho de impugnar del acto de impugnar: así, según el art. 106 el gobierno o 1/5 de los miembros del Seima pueden apelar frente a los actos normativos del gobierno y del parlamento. El recurso presidencial es sólo frente a los actos del gobierno. Además siempre 1/5 de los miembros del Seima pueden recurrir al Tribunal frente a un acto del Presidente de la República. Respecto a las competencias del Tribunal previstas en el apartado 3 del art. 106, estas deben ir precedidas de una decisión del Seima y del Presidente de la República: este último puede requerir un pronunciamiento del Tribunal en relación con la constitucionalidad de los tratados internacionales y la legalidad de las elecciones parlamentarias (art. 106).

<sup>54</sup> Para el texto de la Sentencia cfr. <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2006/r060314.htm>. El caso está citado de K. Kruma.

sobre el texto constitucional. En una decisión de 2006 se expresó en estos términos: «the Constitution (...), in regard of European Union law, establishes “expressis verbis” the collision rule, which consolidates the priority of application of European Union legal acts in the cases where the provisions of the European Union arising from the founding Treaties of the European Union compete with the legal regulation established in Lithuanian national legal acts (regardless of what their legal power is), “save the Constitution itself”»<sup>55</sup>.

En cuanto a la relación con el Tribunal de Justicia de la UE hay que destacar la remisión en vía prejudicial por parte del Tribunal Constitucional de Lituania en 2007, de un asunto sobre la interpretación del artículo 20 de la Directiva 2003/54 (normas comunes para el mercado interior de la energía eléctrica, Sentencia TJUE C-239-07)<sup>56</sup>.

### 3.5. Forma de gobierno

#### 3.5.a) *Forma de Estado*

El art. 1 de la Constitución lituana, a la par que las de Estonia y Letonia, declara la forma de estado que adopta el país «the state of Lithuania shall be an independent democratic republic».

#### 3.5.b) *Forma de gobierno*

Mientras que Estonia y Letonia adoptan una forma de gobierno parlamentario, Lituania se ha adherido en gran medida al modelo semipresidencial (definido como suave, junto con el de Bulgaria). La elección de

<sup>55</sup> Cfr. la posterior Sentencia del Tribunal Constitucional lituano de 4 de diciembre de 2008 que solicita la orientación expresa del Tribunal de Justicia <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2008/r081204.htm>

<sup>56</sup> V. infra nota 6.

esta forma de gobierno si por un lado contrasta con las experiencias sincrónicas de Estonia y Letonia, por otra parte diacrónicamente se confunde con la última fase del constitucionalismo lituano pre-soviético. Sin embargo, las cosas parecen no ser tan lineales puesto que, probablemente, tanto el influjo de la experiencia soviética como la tradición parlamentaria del Báltico, han contribuido, a través de la acción del antiguo Partido Comunista de Lituania, a llegar a acuerdos en sede constituyente respecto a las soluciones marcadamente más presidencialistas del líder de la derecha Landsbergis (el cual hacía hincapié en el ligamen entre la forma de gobierno semipresidencialista y la integración en las organizaciones internacionales, empezando por la OTAN y la UE).

Es un debate, el de la forma de gobierno de Lituania, que no se ha quedado en los pasillos de la asamblea constituyente, sino que en repetidas ocasiones ha presidido las relaciones entre los órganos del Estado: en efecto, se puede ver en las crónicas constitucionales de los años 90 un denso diálogo sobre todo entre el Parlamento, el Presidente y el Tribunal Constitucional, que, a través de una rica jurisprudencia no ha dejado de proporcionar lecturas sobre el sentido parlamentario de la forma de gobierno lituana<sup>57</sup>.

### 3.5.c) *La relación entre parlamento y gobierno*

El funcionamiento de la forma de gobierno lituana parece reflejar el éxito del compromiso de 1992: de hecho, mientras que por un lado es posible encontrar los signos típicos del semipresidencialismo (legitimidad popular del presidente y del parlamento, relación de confianza entre este último y el gobierno), estos se configuran a menudo con el fin de entrelazar las competencias de los órganos constitucionales individuales. Lo que

<sup>57</sup> Otra diferencia con el semipresidencialismo lituano, relativa a las relaciones entre el Presidente y el Gobierno, deriva del hecho de que el Presidente no participa en las reuniones del Consejo de Ministros. Por el contrario, en Francia, hasta la reforma de 2008 este último era presidido por el Presidente de la República.

manifestamos puede observarse «in primis» en el nombramiento y destitución del Primer Ministro: se trata, en definitiva, de atribuciones presidenciales y por lo tanto sometidas a la aprobación del «Seima» (artículo 92.1 Const.). En particular, a diferencia del semipresidencialismo «à la française» —donde, como se ha señalado, no existe ninguna disposición constitucional que establezca la necesidad de un voto inicial de confianza del legislativo para con el ejecutivo— el art. 92 de la Constitución de Lituania dispone que el Primer Ministro, en los 15 días siguientes a la nominación presidencial, debe someter el Gobierno —tal como fue aprobado por el Jefe de Estado— y el programa aprobado a la ratificación parlamentaria. El Gobierno tiene que dimitir si el Parlamento no aprueba en dos votaciones consecutivas su programa de gobierno (art. 101)<sup>58</sup>. La aprobación por el Seima también se requiere cuando el gobierno sufre una remodelación que afecte a la mayoría de los ministros.

El artículo 96 se ocupa de la responsabilidad política<sup>59</sup> del ejecutivo: el gobierno es responsable colegiadamente frente al Seima, mientras que los ministros son responsables no sólo frente al Parlamento sino también frente al Presidente, además de estar subordinados al primer ministro. Cabe presentar una moción de censura contra el gobierno, el primer ministro o los ministros individualmente, y deberá ser aprobada por mayoría absoluta. Al igual que en otras formas de gobierno caracterizadas por el vínculo de confianza, desde 1992 se ha dado un solo caso de dimisión del gobierno por aprobación de una moción de censura, proviniendo la mayor parte de las crisis de gobierno de causas extraparlamentarias.

Para investigar más a fondo la relación entre el ejecutivo y el legislativo conviene examinar una institución típica del semipresidencialismo lituano. El artículo 92 de la Constitución prevé la devolución de poderes («return of powers» en la versión en inglés) por el gobierno al Presidente tras las elecciones a la propia Presidencia o al Parlamento. El Tribunal Cons-

<sup>58</sup> Responsabilidad política institucional. Sobre el tema cfr. G.U. RESCIGNO: cfr. «Responsabilità» (dir. Cost.) en *Enc. Dir.*

<sup>59</sup> La participación en las elecciones al parlamento pasó del 70% en 1992 al 45% en 2004, una de las más baja de Europa.

titucional de Lituania, en un caso resuelto el 10 de enero de 1998, hizo una lectura «parlamentarista» de las normas examinadas. En dicha ocasión, el Tribunal dictaminó que, en el caso de elegirse un nuevo presidente, el gobierno no tiene que dimitir, puesto que las causas de renuncia del gobierno operan según la Constitución, en otros supuestos (...). De ello se deduce que la devolución de poderes al nuevo Presidente es un momento útil para verificar si el gobierno sigue gozando de la confianza del parlamento.

### 3.5.d) *La incidencia del sistema de partidos en la forma de gobierno*

En cuanto al sistema político de Lituania, recientemente, se sugirió distinguir dos fases: primero, entre 1992 y 1996 experimentó una relativa estabilidad caracterizada por un marcado bipartidismo, una escasa fragmentación política y una alta participación popular en las elecciones. Posteriormente, y en particular desde el año 2000, comienza un proceso de cambio que ha conducido progresivamente a la inestabilidad del sistema y a una progresiva y profunda debilitación de la credibilidad de los partidos políticos. A este respecto se ha sostenido que la estabilidad del sistema político derivaba de la rígida contraposición izquierda-derecha, distinción que, una vez atenuada con el paso de los años, ha derivado en un descenso de la fidelidad del electorado, ha aumentando la abstención de los electores en los procesos<sup>60</sup> y se han formado nuevos partidos de inspiración centrista en su mayoría, abriéndose lo que se ha descrito como un «electoral market»<sup>61</sup>.

La pregunta dirigida a buscar los elementos que determinaron la estabilidad inicial del sistema político ha encontrado como respuesta la de que

<sup>60</sup> Para un análisis más detallado de lo que aquí apuntamos sintéticamente véase S. JUNGERSTAM-MULDERS, *Post-Communist Eu member states: parties and party systems*, Ashgate, 2006.

<sup>61</sup> Debemos apuntar que pueden participar en las elecciones a los consejos comunales los nacionales y también los extranjeros que residan legalmente.

los factores de la estabilidad más que en la forma de gobierno semipresidencial se encontraban en otras causas, entre las que se señala la capacidad de líderes políticos particularmente carismáticos elegidos como presidentes que sean capaces de aglutinar a diferentes fuerzas políticas. Por otra parte, ha sucedido frecuentemente que los presidentes provenían de listas independientes respecto de los partidos más fuertes, un aspecto que parece favorecer el sistema electoral a doble vuelta.

### 3.6. El ordenamiento judicial

#### 3.6.a) *Estructura jurisdiccional de base*

La administración de justicia corresponde a los tribunales locales, a los tribunales regionales, a los tribunales de apelación y, en última instancia, al Tribunal Supremo. Los jueces de este último son nombrados y destituidos por el Parlamento a propuesta del Presidente de la República. En cambio, los jueces del Tribunal de Apelación son nombrados por el Presidente con el consentimiento del «Seima». Por último, los jueces de los tribunales locales y regionales son nombrados por el Presidente de la República (cfr. art. 112).

Al igual que Letonia y Estonia, Lituania también ha creado instituciones que separan al ejecutivo de la administración de justicia, creando en este sentido la National Court Administration y el Council of Courts en 2002.

#### 3.6.b) *Relaciones entre jurisdicción ordinaria y jurisdicción constitucional*

En lo relevante acerca de las relaciones entre los tribunales ordinarios y el constitucional el art. 110 establece que los jueces deben «no aplicar» las leyes contrarias a la Constitución. En los casos en que haya motivos para creer que la ley si se aplica a un caso concreto pueda entrar en conflicto con la Constitución, el juez debe suspender el procedimiento y plantear la cuestión pertinente ante el Tribunal Supremo.

### 3.7. Distribución territorial del poder

#### 3.7.a) *Existencia y referencias constitucionales a las autonomías territoriales*

La Constitución de Lituania, respecto de la de Estonia establece una forma más consolidada de descentralización territorial, aunque el texto constitucional ha atenuado los esfuerzos por fortalecer el gobierno local de principios de los años 90: a pesar de ello las características de la administración a nivel regional contrastan con las de los otros países bálticos. El artículo 11 establece que las unidades administrativas del territorio del Estado debe ser establecidas mediante ley: además se dedica un capítulo al gobierno local. Se identifican dos niveles de gobierno local: los condados, de ámbito regional, aplican la política nacional de interés regional, los municipios revisten funciones administrativas residuales respecto a las que están expresamente reservadas a los organismos de la administración central.

Como en el caso de Estonia, la Constitución sólo se refiere a los municipios, y sólo éstos tienen órganos representativos elegidos por el pueblo. Se trata de consejos municipales elegidos por sufragio universal y directo<sup>62</sup>. En la cúspide de las estructuras municipales se encuentran los alcaldes elegidos por los propios consejos. De hecho, al frente de los condados se encuentran los gobernadores nombrados por el gobierno central a propuesta del primer ministro.

El camino hacia Europa ha constituido una contribución significativa a la reconfiguración de las relaciones entre las administraciones central y municipal: tal fenómeno es particularmente visible en Lituania (en parte también en Letonia, y en menor medida en Estonia), ya que los cinco condados participan en el Comité de las Regiones de la UE, un caso único en los países bálticos. Además, los informes periódicos de la Comisión Europea parecen evidenciar que Lituania y Letonia han dado pasos más marcados y satisfactorios en dirección a los estándares de la UE, sobre todo en lo que se refiere a la capacidad de los gobiernos locales para gestionar los

<sup>62</sup> Así <http://www.gender-equality.webinfo.lt/results/lithuania.htm>

fondos estructurales, sin embargo, todavía parece pronto para observar una participación de estas entidades en las fases ascendente y descendente del derecho comunitario.

### **3.8. Limitaciones a los derechos fundamentales**

#### *3.8.a) Regulación del estado de excepción*

La Constitución estipula que el estado de excepción puede ser impuesto por el Parlamento por un período no superior a seis meses cuando esté en riesgo el sistema constitucional o la paz social del estado. Sin embargo, en casos de extrema urgencia, el estado de excepción puede ser declarado por el Presidente, quien está obligado a convocar al Parlamento, que puede aprobar o revocar la decisión del Presidente. En los casos descritos en el art. 145, de una manera similar a lo dispuesto en el art. 131 de la Constitución de Estonia, establece que pueden limitarse temporalmente algunos derechos constitucionales.

#### *3.8.b) Limitaciones específicas de los derechos fundamentales*

En términos más generales, la Constitución establece que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la ley en algunas situaciones. Se trata de derechos que con frecuencia pueden entrar en conflicto con otros derechos: podemos pensar en el caso de la libertad de expresión que puede sufrir restricciones para proteger la salud, el honor, la dignidad, la privacidad, la moral y en razón de la defensa del orden constitucional.

### **3.9. Perspectiva de género**

#### *3.9.a) Referencias constitucionales a la igualdad de género*

El artículo 29 de la Constitución establece la prohibición de discriminación por razón de sexo. Es un principio que el legislador de Letonia ha

incorporado en muchos otros textos, como la ley electoral, la ley sobre el referéndum, el Código del Trabajo, etc.<sup>63</sup>. Un importante texto normativo en este ámbito fue aprobado en 1998: es la «law on equal opportunities for women and man», que establece, entre otras cosas, una serie de obligaciones para el Estado, las instituciones y los empleadores a fin de eliminar las discriminaciones. El seguimiento de la ejecución de la legislación contra la discriminación se encomienda a la Equal Opportunities Ombudsman Office, un organismo designado por el Parlamento y creado con la función de investigar las denuncias de los ciudadanos relativas a actos y conductas discriminatorias o de acoso sexual. En 2005 entró en vigor una nueva ley, ampliando las competencias del Defensor del Pueblo y transponiendo las directivas comunitarias sobre el tema<sup>64</sup>.

### 3.9.b) *Políticas de promoción de la igualdad*

Se han adoptado numerosos planes por parte de las instituciones para reforzar la igualdad de género particularmente en el ámbito laboral y para incrementar el empleo femenino<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> El corpus legislativo en materia de igualdad de género ha sido valorado positivamente por el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa Gil-Robles durante su visita al país. Cfr. el informe en el sitio <http://www.commissioner.coe.int> (23-26 de noviembre, 2003).

<sup>64</sup> Un estudio particularmente interesante está disponible en la siguiente dirección: [http://www.soros.org/initiatives/women/articles\\_publications/publications/equal\\_20050502/eowmlithuania\\_2005.pdf](http://www.soros.org/initiatives/women/articles_publications/publications/equal_20050502/eowmlithuania_2005.pdf)

<sup>65</sup> Se trata del Programa «Prevention and Control of Trafficking in Human Beings and Prostitution» para los períodos 2002-2004 y 2005-2008; del «National Programs of Equal Opportunities for Women and Men» para los períodos 2003-2004 y 2005-2009. Para un análisis detallado de los programas y de las acciones para luchar contra la violencia de género remitimos al informe del Open Society Institute disponible en [http://stopvaw.org/uploads/Lithuania\\_6.pdf](http://stopvaw.org/uploads/Lithuania_6.pdf)

### 3.9.c) *En particular: políticas relativas a la violencia de género y a la presencia equilibrada de la mujer en funciones representativas*

Recientemente, se ha prestado más atención al problema de la violencia contra la mujer mediante la aprobación de diferentes programas gubernamentales<sup>66</sup>.

La representación de las mujeres en el Parlamento lituano en la presente legislatura es ligeramente inferior al 18,4%, un leve descenso respecto al 20,6% de la pasada legislatura. Mayor es el número de mujeres en el Parlamento Europeo, donde constituyen el 25% respecto de los hombres (aunque en la primera legislatura se llegó a un porcentaje del 38%)<sup>67</sup>. Por otra parte, cabe señalar que en las elecciones presidenciales de 2009 fue elegida con el 67% de los votos la primera Presidenta, Dalia Grybauskaitė, ex Ministro de Finanzas y miembro de la Comisión Europea.

## 3.10. Inmigración

### 3.10.a) *Datos generales sobre inmigración*

La población inmigrante en Lituania es aproximadamente un 0,9% de la población total, sin embargo, como en el caso de Letonia, la tasa de migración neta es negativa ya que son más los ciudadanos letones que salen al extranjero que los inmigrantes<sup>68</sup>. Los flujos de emigración e inmigración siguen creciendo continuamente desde la independencia respecto de la URSS, y han experimentado un nuevo impulso a partir de la entrada en la Unión Europea: en particular, mientras que la entrada de solicitantes de asilo se ha mantenido constante desde la adhesión ha aumentado de forma ingente el número de permisos de trabajo concedidos<sup>69</sup>. Los extranjeros

<sup>66</sup> Fuente: <http://www.stat.gov.lt/en/pages/view/?id=1590>

<sup>67</sup> Los flujos migratorios de salida son aún muy elevados, tanto que en 2005 Lituania tuvo la tasa migratoria neta negativa más alta de la Unión Europea.

<sup>68</sup> Cfr. con más profundidad los gráficos que se muestran en <http://www.lichr.ee/main/assets/epim-lichr.pdf>

<sup>69</sup> Cfr. *New Immigrants in Estonia, Latvia and Lithuania*, pp. 54 y ss.

en el país provienen en su mayoría de Bielorrusia, Rusia y Ucrania; además cabe señalar un movimiento de retorno de los propios ciudadanos lituanos que emigraron al extranjero en busca de trabajo.

### 3.10.b) *Derechos reconocidos a las personas inmigradas*

En comparación con las experiencias de Estonia y Letonia, las políticas migratorias seguidas por Lituania desde la restauración de la independencia han sido menos restrictivas. De hecho, en 1991 concedió la nacionalidad automáticamente a todos los extranjeros que residían en el país. La Constitución establece la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad. Excluyendo los derechos políticos, sobre el papel, el resto de derechos se otorgan por igual a nacionales y extranjeros. Sin embargo cabe señalar que sólo después de 2003, debido a las presiones de la Unión Europea, se ha permitido la posibilidad a los extranjeros de comprar tierras, que hasta ese momento impedía la redacción del artículo 47. La Ley de Extranjería afirma en su artículo 3 que los extranjeros gozan de los derechos, libertades y deberes establecidos en la Constitución, los tratados internacionales, y la normativa de la UE.

Los extranjeros tienen los mismos derechos sociales que los nacionales, pero sus condiciones de inseguridad son evidentes puesto que se consideran estrictamente vinculados el trabajo y el permiso de residencia, por lo que sólo se puede obtener el permiso de residencia si se cuenta ya con un permiso de trabajo. Se prevé una titularidad limitada en cuanto a los derechos políticos: los extranjeros residentes tienen derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones locales.

### 3.10.c) *Las políticas de integración*

En cuanto a las políticas de integración la Ley de Extranjería cuenta con un título dedicado expresamente a las medidas de integración. Estas se destinan en su mayor parte a los refugiados y a las personas que disfruten de protección internacional temporal. En este sentido, el art. 110 enu-

mera las medidas de integración a favor de estas categorías de extranjeros. Por el contrario, no parece que hasta el momento se hayan adoptado medidas de integración para los inmigrantes denominados económicos y para sus familias: en este sentido, nos limitamos a señalar que existe un documento, «Strategy of Regulation of Economic Migration», que se encuentra a la espera de ser implementado. A decir verdad el mayor esfuerzo por parte de las autoridades de Lituania consiste en la implementación de medidas de integración dirigidas al retorno de los ciudadanos de Lituania que han emigrado a otros países, principalmente buscando empleo y mejores condiciones de vida.

#### 4. NOTA BIBLIOGRÁFICA

— Sobre los países bálticos en general véase P. ELSUWEDGE, *From Soviet Republics to Eu Member States*, Nijhoff Publisher 2008; C. TAUBE, *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lituania*, Iustus Forlag 2001; K. MERUSK *The Republic of Estonia* - D. ILJANOVA *The Republic of Latvia* - V. A. VAICAITIS *The Republic of Lithuania* in C. KORTMAN J. FLEUREN *Constitutional Law of 10 EU Member States. The 2004 Ee nlargment*, La Haya Kluwe 2006; E. ANSELMI *Forme di Governo, prassi e compromessi in sede costituente: l'esperienza di Estonia, Lituania e Lettonia* en L. Mezzetti, V. Piergigli (dir.) *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi*. Giappichelli, Turín, 1997; D. SMITH, A. PABRIKS, A. PURS, TH LANE *The Baltic States. Estonia, Latvia and Lithuania*; C. FLORES JUBERÌAS *Las Nuevas instituciones politicas de la Europa oriental*, Madrid y Valencia 1997; entre los primeros estudios sobre la transición constitucional de los países bálticos véase D.A. LOEBER *Regaining Independence-Constitutional Aspects: Estonia, Latvia and Lithuania* en *Review of Central and Eastern Europe* 1998; M. SUKSI, *Ondate baltiche? L'evoluzione costituzionale di Estonia, Lettonia e Lituania*, en *Quaderni Costituzionali* 1992 n .3; para un análisis detallado de la jurisprudencia constitucional (y una rica bibliografía) v. M.MAZZA, *La giurisprudenza costituzionale nei Paesi Baltici: profili processuali*, en *Giurisprudenza Costituzionale* 2006; sobre la aplicación del Derecho comunitario en los países bálticos V.A. LAZOWSKY (dir.)

*The Application of EU Law in the New Member States*, La Haya, Asser Press 2010; sobre el proceso de ampliación veáanse los numerosos estudios de Anneli Albi entre los que nos limitamos a señalar ALBI, *The Central and Eastern European Constitutional Amendment Process in Light of the Post-Maastricht Conceptual Discourse: Estonia and the Baltic States*, en *European Public Review*, 2001 vol. 7, Issue 3, Id. *Supremacy of EC Law in the New Member States* en *European Constitutional Law review* 2007, Id. «Europe» *Article in the Constitutions of Eastern and Central European Countries* en *Common Market Law Review* 2005 n. 42 y V. PETTAI y J. ZIELONKA *EU Enlargement, Volume 2 The Road to the European Union: Estonia, Latvia, and Lithuania*, Manchester: Manchester University Press, 2003; para algunas pinceladas de derecho administrativo v. F. EMMERT *Administrative and Court Reform in Central and Eastern Europe* en *European Law Journal* Vol 9 n. 3 2003; M. MAZZA *Il diritto delle amministrazioni locali in Estonia* *Jovene Nápoles* 2008; sobre los aspectos de reparto territorial del poder S. SILEONI *Estonia, Lettonia, Lituania in Amministrare* 2007; sobre nacionalidad v. R. BAUBOCK, B. PERCHINIG, W. SIEVERS, *Citizenship policies in the new Europe*, A. AASLAND *Citizenship status and social exclusion in Estonia and Latvia* en *Journal of Baltic States* 2002 n.33; sobre inmigración *New Immigrants in Estonia, Latvia and Lithuania* que puede consultarse en la dirección [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl\\_13981\\_422031940.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_13981_422031940.pdf); sobre partidos políticos V. PETTAI e M. KREUZER, *Party Politics in the Baltic States: Social Bases and Institutional Context*,» *East European Politics and Societies*, v. 13, n. 1.

— Entre las revistas especializadas en el estudio de los países bálticos aconsejamos la revista telemática [juridicainternational.eu](http://juridicainternational.eu) de consulta libre, y el *Journal of Baltic States*, el *International Journal of Baltic Law* y el *Lithuanian Yearbook of Political Science*

— Sugerimos la consulta del sitio *Globalex* <http://www.nyulawglobal.org/Globalex/#> desde el cual es posible acceder a las principales web institucionales así como a otros instrumentos de búsqueda útiles.

**Resumen:**

*El artículo compara las Constituciones de los tres Estados bálticos de la ex-URSS actualmente integrados en la Unión Europea: Estonia, Letonia y Lituania en sus aspectos esenciales. Así, analiza la protección de los Derechos Fundamentales en estos tres países: garantías, contenido esencial, reserva de ley, protección jurisdiccional y por el defensor del pueblo, en relación con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Estudia las posibilidades de limitación de los derechos fundamentales y profundiza en la regulación de la igualdad de género y la presencia de la mujer en los órganos representativos, así como en la regulación de la inmigración, los derechos de los extranjeros y las acciones gubernamentales de cara a su integración.*

*Otros aspectos de las tres constituciones que contraponen son las fuentes del Derecho, considerando la posición de la Constitución en el sistema de fuentes, la regulación de la reforma constitucional, la relación entre ley y reglamento y entre el ordenamiento interno y el Derecho comunitario.*

*Analiza asimismo, en relación con los poderes del Estado, la organización del poder judicial y las relaciones entre jurisdicción ordinaria y constitucional, la regulación constitucional de la forma de Estado y de Gobierno, y las relaciones entre Gobierno y Parlamento. Por último se ocupa de la distribución territorial del poder, incidiendo siempre en el análisis comparado y en la historia constitucional de estos tres países desde su independencia e integración en la UE en 2004.*

**Palabras Clave:** *sistema constitucional comparado, países bálticos y Unión Europea.*

**Abstract:**

*This paper compares the Constitutions of the three Baltic States of the former USSR now integrated into the European Union: Estonia, Latvia and Lithuania in its essentials. So, it analyzes the protection of fundamental rights in these three countries, their warranties, substantial content, rule of law, judicial and ombudsman, in relation to the Charter of Fundamental Rights of the European Union. In this sense, it studies the possibilities for limiting fundamental rights and goes deep into the regulation of gender equality and the presence of women in representative institutions and the regulation of immigration, the rights of foreigners and the government actions in order to their social integration.*

*Other aspects of the three constitutions that are compared are the sources of law, considering the position of the Constitution in the system of sources, the regulation of constitutional reform, the relationship between law and regulation and between domestic law and Community law.*

*Also discussed, in relation to the powers of the State, is the organization of the judiciary and the relationship between ordinary and constitutional jurisdiction, the constitutional regulation of the form of state and government, and the relations between government and parliament. Finally, this paper deals with the territorial distribution of power, always stressing comparative analysis and in the constitutional history of these three countries since independence and integration into the EU in 2004.*

**Keywords:** *comparative constitutional system, baltic countries and European Union.*

