

# LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES DE BULGARIA Y RUMANÍA \*

ALESSIA DI NUCCI \*\*

## SUMARIO:

1. BREVE INTRODUCCIÓN
2. DERECHOS FUNDAMENTALES
3. FUENTES DEL DERECHO
4. RELACIÓN ENTRE ORDENAMIENTOS
5. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL
6. FORMA DE ESTADO Y FORMA DE GOBIERNO
7. EL SISTEMA JUDICIAL
8. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER
9. LIMITACIONES DE DERECHOS FUNDAMENTALES: REGULACIÓN DE ESTADOS EXCEPCIONALES
10. PERSPECTIVA DE GÉNERO
11. INMIGRACIÓN

## 1. BREVE INTRODUCCIÓN

El análisis de los acontecimientos constitucionales de Rumania y Bulgaria —y su consecuente relación con la dimensión jurídica europea— tiene en cuenta las dificultades de los dos ordenamientos en el respeto y adecuación a los parámetros comunitarios relativamente al contexto de los denominados países PECO <sup>1</sup>.

\* Traducido del italiano por Sabrina Ragone (apartados 1-4) y por Adoración Galera Victoria (apartados 5-11).

\*\* Investigadora y Doctora por la Universidad de la Sapienza.

<sup>1</sup> Para un examen general de los dos sistemas constitucionales se puede consultar el escrito de C. KORTMANN, J. FLEUREN, W. VOERMANS (ed.), E. TANCHEV, M. BELOV, C. IONESCU, *Constitutional law of 2 EU member states: Bulgaria and Romania: the 2007 enlargement*, Kluwer Law, 2009.

Es necesaria, en primer lugar, una consideración sobre el objeto de este estudio, es decir, la posibilidad de configurar un espacio constitucional europeo, cuya construcción se alimenta a través de un flujo bidireccional, que pone de manifiesto, por una parte, la incidencia de una plataforma de valores constitucionales comunes en los sistemas constitucionales y, por otra parte, la posible aportación de éstos a la consolidación del derecho constitucional europeo. A la luz de ello, por lo que concierne a Rumania y Bulgaria, podemos por ahora individualizar mejor un flujo unidireccional, desde el derecho comunitario hacia estos ordenamientos, que se justifica por la relativa duración de las Constituciones vigentes. Sin embargo, seguramente la progresiva adecuación a los estándares comunitarios, emprendida con la transición, va a compactar el espacio jurídico constitucional europeo, añadiéndole además otro significado histórico-político.

Aunque se reconozca el papel fundamental del proceso de integración europea en la construcción de la opción constitucional, al mismo tiempo hay que aceptar una premisa metodológica: un examen de las decisiones tomadas en esta específica área centro-oriental no puede basarse en una lógica «monocausal», siendo al contrario indispensable tener en cuenta la deriva histórica del pasado precomunista y la influencia del régimen anterior<sup>2</sup>.

## 2. DERECHOS FUNDAMENTALES

### 2.1. Comparación global con la Carta de derechos fundamentales de la UE

Bulgaria:

La adecuación de Bulgaria a los estándares europeos ha puesto de manifiesto las numerosas carencias de este ordenamiento en la protección de los derechos fundamentales, a pesar de que la experiencia totalitaria anterior había empujado, en la fase constituyente, a inspirarse en los mayores

<sup>2</sup> Al respecto véase F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, 2004.

textos internacionales en la materia. Tras cuatro años desde el ingreso de Bulgaria, las cuestiones siguen estando relacionadas todavía al ámbito de la justicia, especialmente por lo que se refiere a las garantías del habeas corpus y del proceso debido, con varios casos de detenciones ilegales por la falta de garantías procesales y los plazos excesivamente largos<sup>3</sup>.

Además, debido a la presencia en este territorio de minorías históricas importantes, ha sido difícil aplicar totalmente la tutela de algunos derechos y libertades, como la libertad religiosa, de expresión, de reunión y el principio de no discriminación. En el intento de preservar el orden democrático, la jurisdicción ordinaria y el Tribunal Constitucional, invocando el principio de «integridad territorial», en muchos casos han terminado limitando los derechos políticos de las minorías étnicas y de algunos partidos. Es el caso, por ejemplo, del control ejercido por el Gobierno sobre la vida de la comunidad musulmana búlgara; de la actitud racista evidenciada por diversas sentencias del TEDH en el tratamiento de ciudadanos romaníes por parte de la policía; o es el caso del partido OMO Ilinden, que representaba a la minoría étnica macedonia, a la que se dirigía la prohibición de organizar actividades públicas: en una decisión del Tribunal Constitucional fue declarado peligroso para la integridad territorial. Teniendo en cuenta la formulación del art. 44 Const., que establece los estándares negativos de una formación política<sup>4</sup>, se entiende por qué éstos pueden ser objeto de una interpretación más ambigua y restrictiva respecto de los que se encuentran en las disposiciones europeas en vigor<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Después de las decisiones del TEDH, Bulgaria introdujo varias importantes modificaciones al Código sobre el proceso penal acerca de la fase pre-procesal, el control sobre la fase de instrucción, el arresto y la vigilancia electrónica. Véase el último informe de la Comisión, en [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/cvm/docs/com\\_2011\\_81\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/com_2011_81_en.pdf).

<sup>4</sup> Art. 44.2 «The organization's activity shall not be contrary to the country's sovereignty and national integrity, or the unity of the nation, nor shall it incite racial, national, ethnic or religious enmity or an encroachment on the rights and freedoms of citizens; no organization shall establish clandestine or paramilitary structures or shall seek to attain its aims through violence».

<sup>5</sup> La sentencia es la n. 1/2000. La CEDH ha establecido que no existen elementos para hablar de propaganda secesionista por parte del partido. Sobre todos los ca-

### Rumania:

El Título II de la Constitución rumana regula ampliamente la materia, estableciendo en el primer capítulo los principios inviolables y especificando, en el segundo, los derechos fundamentales inviolables, los derechos socio-económicos, culturales y políticos. A pesar de la amplia previsión, cuando se tuvo que averiguar los avances del Estado para el ingreso en la UE, la Comisión europea individualizó una serie de áreas donde la acción de la autoridad pública no sólo no garantizaba la tutela, sino terminaba violando los derechos. Hay numerosas analogías con Bulgaria en la falta de democracia en los derechos humanos: aunque se haya constitucionalizado en 2003 el «derecho al debido proceso [...] en tiempos razonables» (art. 21.3), los derechos relativos a la justicia todavía no están garantizados del todo<sup>6</sup>; se ha comprobado una tendencia a emplear medidas de limitación de los derechos políticos y de la libertad de expresión desproporcionadas respecto del objetivo perseguido, es decir la conservación del orden democrático<sup>7</sup>; y también la violación de los artículos 39 y 40 Const. sobre la prohibición de discriminaciones, sobre todo por la gestión en el territorio de una importante minoría romaní.

---

sos mencionados, véase el informe acerca de la situación concreta de *Juristras*, D. ANAGNOUSTOU (project co-ordinator), Strasbourg Court Jurisprudence and Human Rights, en *Bulgaria: An Overview of Litigation, Implementation and Domestic Reform* (<http://www.juristras.eliamep.gr/wp-content/uploads/2008/09/bulgaria.pdf>).

<sup>6</sup> La Comisión europea, por este problema del sistema judicial, decidió extender el mecanismo de la condicionalidad también a la fase post-acceso. Véase F. TRAUNER, «Post-accession compliance with EU law in Bulgaria and Romania: a comparative perspective», en F. SCHIMMELFENNIG, F. TRAUNER (eds.), *Post-accession compliance in the EU's new member states, European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 2, Vol. 13, art. 21, 2009, en <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-021a.htm>.

<sup>7</sup> En 1996, los tribunales nacionales se negaron a registrar como partido político a una formación comunista; en 2005 la CEDH estableció que era una violación del art. 11 del Convenio. Véase B. DRAGO, «Strasbourg Court jurisprudence and human rights in Romania: an overview of litigation, implementation and domestic reform», en <http://www.juristras.eliamep.gr/wp-content/uploads/2008/09/romania.pdf>.

## 2.2. Garantías constitucionales de los derechos. En especial, disposiciones intangibles o mecanismos agravados de reforma constitucional

Bulgaria:

El Capítulo II de la Constitución ofrece un listado de derechos fundamentales en aplicación del «Rechtsstaat» en su tercer significado, que conlleva la correspondencia del Estado de Derecho con el carácter democrático. Esta idea se prevé de forma explícita en el art. 4 de la Constitución búlgara<sup>8</sup>. El listado fue redactado conforme a los principales textos internacionales.

Como garantía del Estado de Derecho, el art. 57.1 expresamente enuncia la irrevocabilidad de los derechos fundamentales reconocidos en la Carta. La finalidad, poco después de la caída del régimen, era configurar un elenco de derechos indefectibles y vinculantes para el poder estatal, definiendo en el art. 57.3 la indisponibilidad de algunos derechos, como el derecho a la vida, la inviolabilidad de la persona, la libertad de pensamiento y expresión y el derecho a la intimidad, incluso en los estados de excepción<sup>9</sup>.

Otra novedad introducida en 1991 es la constitucionalización del principio de responsabilidad del Estado, como garantía añadida para los derechos civiles más importantes, que ha sido usado por el Tribunal Constitucional para sentar las bases de la praxis de la tutela de estos derechos.

<sup>8</sup> En perspectiva histórica, es interesante que la Constitución búlgara de Tarnovo, de 1879, se pueda considerar novedosa por algunos contenidos sobre el reconocimiento de los derechos fundamentales. La praxis constitucional fue condicionada, sin embargo, por los amplios poderes de intervención en la vida política del Monarca (a pesar de que la Constitución describiese una Monarquía parlamentaria). A partir de la Constitución de Dimitri de 1947 empieza la progresiva transición hacia la forma de democracia popular que pondrá definitivamente en riesgo la permanencia en el ordenamiento búlgaro de los derechos fundamentales.

<sup>9</sup> «Following a proclamation of war, martial law or a state of emergency the exercise of individual civil rights may be temporarily curtailed by law, except for the rights established by art. 28, art. 29, art. 31 paras 1, 2 and 3, art. 32 para 1, and art. 37».

Muy interesante es también el art. 44.2 (derecho de asociarse) que no se limita, a través de una disposición prescriptiva, a establecer positivamente los contenidos de la formación política: va más allá, describiendo negativamente cuáles tienen que ser los caracteres por excluir, con referencia al control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional, según el art. 149.5. Esta previsión recuerda el art. 21 de la «Grundgesetz», artículo que fundamenta, entre otros, a la «Wehrhafte Demokratie».

Es particular que la Constitución no prevé disposiciones intangibles, que no se puedan modificar con una reforma: esto se justifica por la existencia en el ordenamiento de un procedimiento súper-agravado de reforma constitucional<sup>10</sup>.

Rumania:

La Constitución rumana introduce en el Título III un elenco exhaustivo de derechos imitado de los más relevantes documentos internacionales. En ella se establece la primacía de la disciplina internacional sobre la nacional, con una significativa excepción introducida en 2003 (art. 20.2), en base a la que esta primacía no se aplica si la norma nacional es más favorable respecto de la norma internacional en la tutela de los derechos fundamentales.

La limitación de los derechos fundamentales, en este contexto, está regulada en el art. 53: se puede realizar mediante una ley, con motivaciones explícitamente definidas por esta disposición (defensa de la seguridad nacional, del orden público, de la salud de los ciudadanos, de los derechos y libertades, en el ámbito de una investigación criminal y de la prevención de calamidades naturales o catástrofes).

A diferencia de la Constitución búlgara, la rumana establece como garantía ulterior un límite a la reforma constitucional: está prohibida cualquier reforma cuyo resultado sea la supresión de los derechos fundamentales y de las libertades de los ciudadanos (art. 152.2).

### 2.3. Reserva de Ley

Bulgaria:

<sup>10</sup> Véase el párrafo 2.1.

La Constitución no individualiza áreas reservadas a la ley, como prevé el art. 34 de la Constitución de la V República francesa, con la excepción de algunas previsiones en el capítulo II sobre la tutela de los derechos humanos.

Rumania:

La Constitución rumana ha copiado de la francesa la ley orgánica y la reserva de ley orgánica. El art. 73.3, cuyo listado de materias ha sido ampliado con la reforma constitucional de 2003, comprende una serie de ámbitos de importancia vital para la organización y el desarrollo de la vida social que no pueden ser objeto de delegación por parte del legislativo al ejecutivo (art. 115.1)<sup>11</sup>.

#### 2.4. Ombudsman

Bulgaria:

Esta institución es un importante instrumento de garantía de los derechos humanos. Su regulación, prevista en el art. 91A y 150.3, se encuentra en una Acta específica; tiene un mandato de 5 años, es elegido por la Asamblea Nacional y tiene una competencia general. Tiene derecho a dirigirse a la Corte Constitucional si una ley viola derechos humanos y libertades. Considerando que la Constitución no prevé el recurso directo de los ciudadanos a la Corte, éste es un extraordinario mecanismo de defensa que los constituyentes pensaron como garantía ulterior del Estado de Derecho.

Rumania:

La Constitución rumana ha asimilado de la praxis internacional la figura del «People's Advocate», entendido como defensor de los derechos fundamentales, órgano unipersonal, elegido en sesión conjunta por las dos ramas del Parlamento. La Constitución se refiere a su intervención en ca-

<sup>11</sup> Se trata de materias como el sistema electoral, la organización y el funcionamiento de los partidos políticos, la organización de los referéndums, el estatus de diputados y senadores, el estado de emergencia, la organización de la administración pública local, la autonomía local, el estatus de las minorías étnicas en Rumania, las reglas para los cultos religiosos, las normas generales sobre las relaciones laborales etc.

sos de lesión de derechos y libertades fundamentales, pero el sentido del término ha sido extendido también a los intereses legítimos.

### 3. FUENTES DEL DERECHO

#### 3.1. Posición de la Constitución en el ordenamiento

Bulgaria:

La Constitución búlgara es la norma fundamental del ordenamiento vigente: el texto constitucional mismo manifiesta una forma de autodefensa proclamando su superioridad (art. 5.1)<sup>12</sup>. La Carta, además, prevé la directa aplicabilidad de sus disposiciones (art. 5.2)<sup>13</sup> que, junto con el mecanismo reforzado de reforma, representan los instrumentos de defensa de norma suprema.

Rumania:

En el texto constitucional rumano la proclamación de superioridad de la Carta se encuentra en forma menos incisiva respecto del caso búlgaro, contextualizada en una serie de deberes sobre el respeto a la Constitución, a su superioridad y a las demás leyes (art. 1.5)<sup>14</sup>.

#### 3.2. Procedimientos de reforma constitucional, en especial, disposiciones intangibles

Bulgaria:

La Constitución búlgara contempla un procedimiento peculiar y complejo de reforma, que atribuye a la misma un carácter de rigidez bien definido.

<sup>12</sup> Art. 5.1: La Constitución tendrá que ser la norma suprema y ninguna otra ley tendrá que contradecirla.

<sup>13</sup> Art. 5.2: Las disposiciones de la Constitución tendrán que ser directamente aplicables.

<sup>14</sup> Art. 1.5: En Rumania, el respeto a la Constitución, a su superioridad y a las leyes será obligatorio.



El capítulo IX introduce un doble régimen para la función de reforma. Junto al típico procedimiento otorgado a la Cámara representativa (en este caso, el órgano parlamentario monocrático de la Asamblea Nacional)<sup>15</sup>, la Constitución prevé algunos supuestos en los que el proceso tiene que ser llevado a cabo por una Asamblea elegida para ello, la Gran Asamblea Nacional. Según el art. 158 Const., este caso se produce cuando se debaten temas fundamentales para el Estado y la sociedad, como la adopción de una nueva Constitución o las modificaciones del territorio, de la forma de gobierno, o se va a modificar el art. 5 (que establece la directa aplicabilidad de las disposiciones constitucionales) o los párrafos 1 y 3 del art. 57, sobre la irrevocabilidad de los derechos fundamentales y la limitación por parte del poder estatal de los derechos civiles, con algunas excepciones. De ello se puede inferir que las hipótesis previstas expresamente forman parte de una serie de situaciones y enmiendas constitucionales extremadamente delicadas: la necesidad de esta disposición se entiende si se considera que, por ejemplo, acerca de la posibilidad de un cambio en la estructura o forma de gobierno, diferentemente de la Constitución italiana o francesa, la Carta búlgara no impone ningún límite. De hecho, se puede decir que en la Constitución búlgara no hay disposiciones intangibles; esta ausencia, que podría parecer anómala, resulta compensada por el sistema súper-agravado que refuerza el clásico instrumento de la reforma constitucional mediante un procedimiento muy complejo.

En este caso, la iniciativa le pertenece, según el art. 159.1, al Presidente de la República o a dos tercios de la Asamblea Nacional.

Es importante precisar que la Constitución prohíbe el funcionamiento simultáneo de las dos Cámaras y que, por lo tanto, para la elección de la Gran Asamblea Nacional, será necesaria una decisión por parte de al menos dos tercios de los miembros de la Asamblea Nacional; la misma decreta su propia disolución para la iniciación de las elecciones de una Asamblea constituyente, cuya vigencia está conectada al ejercicio de la función de reforma. Terminado el proceso (para la reforma es necesaria una mayo-

<sup>15</sup> Para este procedimiento se requiere una mayoría cualificada, pero ninguna confirmación posterior mediante el instrumento del referéndum.

ría de dos tercios), el Presidente de la República fija de nuevo las elecciones de una Cámara que se ocupe de las tareas legislativas ordinarias.

Rumania:

El texto constitucional rumano desarrolla un procedimiento de reforma constitucional clásico, basado en la iniciativa del Presidente de la República, del Gobierno, de  $\frac{1}{4}$  de senadores o diputados o 50.000 ciudadanos. La aprobación de una enmienda no se agota en la necesidad de una mayoría cualificada, sino que incluye otro paso, que es la expresión directa del electorado mediante referéndum.

Al contrario que el caso búlgaro estudiado, la Constitución rumana presenta una disposición clara acerca de los principios y previsiones no modificables con una reforma: el carácter nacional, independiente, unitario e indivisible del Estado, la forma republicana, la integridad territorial, la independencia de la justicia, el pluralismo político y el idioma oficial. De forma significativa, el párrafo 2 está dedicado totalmente a establecer la imposibilidad de modificaciones que lleven a la eliminación de derechos y libertades fundamentales.

Al mismo tiempo, se prevé en el tercer párrafo la prohibición de reformas durante el estado de emergencia o guerra.

En este caso, aunque los dos ordenamientos hayan pasado por deformaciones comunes (impuestas en la transición), es evidente que la diferente herencia constitucional ha tenido un papel fundamental en la arquitectura constitucional del procedimiento de reforma.

### 3.3. Relación entre ley y reglamento

Rumania:

El sistema de fuentes rumano se caracteriza por la presencia de la ley orgánica, prevista en el art. 73.1, es decir una ley definida en función de un conjunto de materias expresamente enumeradas, aprobada con una mayoría específica y dotada de una resistencia peculiar.

La relación respecto de las demás normas no responde por lo tanto al clásico criterio de jerarquía, sino al de reserva material, que refleja a su vez la concepción orgánico-material de la ley. Aparte de este listado, el

Parlamento legisla con leyes ordinarias. La Constitución prevé el instrumento de la delegación legislativa al Gobierno que así puede aprobar actos con fuerza de ley (estos actos no pueden violar las normas orgánicas). Además la Constitución regula los actos de emergencia («emergency ordinance»), que pueden afectar materias reservadas a la ley orgánica, pero necesitan la aprobación por parte del Parlamento con la mayoría necesaria para las leyes orgánicas.

Bulgaria:

La integración de la Constitución se demanda a la ley constitucional o a la ley ordinaria: no hay ninguna referencia a áreas reservadas a la legislación parlamentaria, la Constitución no prevé al mismo tiempo el instrumento de la delegación legislativa o de los decretos de urgencia. Esta estructura del sistema de las fuentes parece en efecto conectable a la relación entre fuentes y forma de gobierno formalizada en la Constitución, que expresa una vez más la tendencia monista del parlamentarismo búlgaro.

## 4. RELACIÓN ENTRE ORDENAMIENTOS

### 4.1. Relación entre ordenamientos jurídicos

Bulgaria:

La Constitución búlgara y la interpretación de la Corte Constitucional tienden a resolver el sistema de relaciones entre ordenamientos con una suerte de monismo moderado. Según el art. 85, los tratados internacionales son ratificados por la Asamblea Nacional con ley ordinaria, entrando en el ordenamiento interno (art. 5.4): la ley de ratificación, en efecto, no incorpora el tratado, sino la previsión específica que expresa la ratificación por parte del legislativo. El art. 5.4 define esta relación a través del concepto de primacía (estos actos tendrán primacía respecto de cualquier norma contraria de leyes internas). La doctrina opina que, mediante el concepto de primacía, contenido en una de las disposiciones originarias de la Carta, el constitucionalismo búlgaro moderno manifiesta una articulación de las relaciones entre ordenamiento internacional y nacional basada en el principio de jerarquía, donde las disposiciones internacionales entran en el sistema interno por su misma fuerza.

#### Rumania:

El art. 11.2 de la Constitución rumana establece que sólo los tratados ratificados por el Parlamento entrarán en el ordenamiento interno: en otras palabras, las disposiciones internacionales se transforman en norma interna solamente con la intervención del acto legislativo del Parlamento que contiene la ratificación. Debido a la formulación del párrafo 2 del art. 11, la doctrina ha subrayado que la elección del constituyente originario se puede incluir en la denominada teoría dualista<sup>16</sup>, que considera los ordenamientos distintos, por lo cual una norma internacional resulta aplicable en el ordenamiento interno no por su fuerza, sino por su adopción mediante un acto legislativo. El valor legal del tratado sería, en consecuencia, infra-constitucional; el art. 11.3 confirma esta afirmación, al establecer la necesidad de una reforma constitucional para ratificar un tratado cuyas disposiciones sean contrarias a la Carta<sup>17</sup>. La Constitución, de todas formas, distingue los tratados sobre la protección de los derechos humanos: para este caso el art. 20 enuncia explícitamente la supremacía de la norma internacional sobre la interna, otorgando a la primera un valor supra-constitucional, reconocido incluso en una sentencia del Tribunal Constitucional<sup>18</sup>.

#### 4.2. Relaciones con el ordenamiento UE

##### Bulgaria:

La relación entre el sistema búlgaro y el comunitario se articula con base en tres pilares constitucionales: el art. 5.4 sobre los efectos de la rati-

<sup>16</sup> R. POPESCU, «The relationship between national law, european law and international law in a multilevel governance system», en [http://www.federalism.ch/files/FileDownload/918/Popescu\\_web.pdf](http://www.federalism.ch/files/FileDownload/918/Popescu_web.pdf).

<sup>17</sup> Hay que subrayar que existe otra corriente doctrinal que define monista el sistema de relaciones configurado en la Constitución, interpretando el art. 11 como aplicable a todos los tratados y no solamente a los que son objeto de ratificación. Véase R. POPESCU, *The relationship between national law, european law and international law in a multilevel governance system*, cit.

<sup>18</sup> Sentencia n. 146/2000: la Corte establece la primacía del derecho internacional sobre el interno en el ámbito de los derechos humanos y la primacía de la interpretación del TEDH sobre la interpretación de la Constitución rumana.

ficación de un tratado internacional, el art. 4.3 sobre la participación de Bulgaria en la construcción de la UE (referencia introducida en la disposición que constitucionaliza el principio del Estado de derecho) y el art. 85, con el que se legitima la preeminencia de la ley comunitaria. Éste introduce, entre los casos analizados, los tratados que otorgan a la Unión poderes derivados del texto constitucional y prevé para su adopción una mayoría parlamentaria específica (dos tercios), legitimando así el efecto directo y universal del derecho comunitario sobre el ordenamiento interno. La opción búlgara es entonces un reconocimiento expreso a la Unión de la naturaleza de comunidad supranacional «sui generis», diferente de las demás organizaciones internacionales; de esto deriva la posibilidad de considerar la relación entre ley nacional y comunitaria como un espacio jurídico especial, en el que el orden de las fuentes no depende del principio jerárquico, sino de la competencia, o por lo menos de la presencia de los dos principios<sup>19</sup>.

Rumania:

El art. 148, dedicado a la adhesión a la UE, disciplina el acceso estableciendo una disciplina particular, aplicable solamente al tema de la integración europea. Se trata de una disposición que regula el proceso de acceso y las garantías institucionales para su implementación; en el párrafo 2 añade la preeminencia de la normativa comunitaria sobre la interna, con otra excepción al art. 11. Esto conlleva que la proclamación de la supremacía de la Constitución (art. 1.5) tiene que entenderse respecto de las demás fuentes del ordenamiento interno. En realidad, una parte de la doctrina<sup>20</sup> discute la formulación constitucional elegida, porque no se ha introducido una excepción específica para la normativa UE respecto del posible control de constitucionalidad, a priori o a posteriori, que surge del art. 1.5 (enunciación de la supremacía de la Constitución); algunos sugieren

<sup>19</sup> Sobre la presencia de los dos principios véase el clásico V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, Padua, 1993.

<sup>20</sup> S. DELEANU, *Curentul Juridic*, n. 2/2010 y C.L. Popescu, *Controlul constituționalității tratatelor internaționale (The control of constitutionality of international treaties)*, *Dreptul*, n. 11/2005, pp. 15-16.

por esto una reforma que excluya claramente el control de constitucionalidad de las normas derivadas de los tratados UE. Otro matiz se debe a la decisión n. 148/2003 del Tribunal Constitucional, según la cual las normas comunitarias tienen un valor supra-legislativo pero una fuerza infra-constitucional, porque el denominado «acquis communautaire» se encuentra en una posición mediana entre Constitución y otras normas internas<sup>21</sup>.

## 5. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Bulgaria:

Con la Constitución de 1991 se introduce por primera vez el Tribunal Constitucional siguiendo el modelo de la justicia constitucional alemana, austriaca e italiana. Por primera vez se crea una institución ad hoc para la revisión del texto constitucional y lo que resulta aún más importante, dada la anterior experiencia de limitación de las libertades fundamentales, esta jurisdicción asume la relevante función de la protección de los derechos humanos que han sido, por fin, plenamente constitucionalizados.

A diferencia del Consejo Constitucional francés, el Tribunal Constitucional realiza la revisión de constitucionalidad de un acto normativo sólo con posterioridad a su entrada en vigor y no ex officio. Las interpretaciones del Tribunal tienen también un valor vinculante (149.1)<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Sentencia n. 148/2003, Diario oficial de Rumania, Parte I, n. 317 del 12 de mayo de 2003.

<sup>22</sup> A partir de esta previsión, se ha desarrollado un debate doctrinal sobre la función del Tribunal como «legislador negativo», en virtud de la anulación de una ley como consecuencia de una declaración de inconstitucionalidad. El Tribunal ha reorientado este debate excluyendo, mediante la sentencia n. 4/04 y 9/07, la posibilidad de que la función de intérprete de la Constitución pueda transformar esta jurisdicción en un legislador positivo, sustitutivo del órgano parlamentario. En cualquier caso, dado el valor vinculante de las sentencias, es extremadamente delicado y de esencial importancia el papel desempeñado para colmar los vacíos existentes en la regulación constitucional. Stoichev Krassen Habil, «Constitutional Justice in Bulgaria: Rules and tendencies», [http://www.venice.coe.int/WCCJ/Papers/BUL\\_Stoichev\\_E.pdf](http://www.venice.coe.int/WCCJ/Papers/BUL_Stoichev_E.pdf).

Se pronuncia sobre la legitimidad constitucional de los tratados celebrados por Bulgaria antes de su ratificación y valora la constitucionalidad de las formaciones políticas. La Constitución identifica un número limitado de sujetos legitimados para acudir al Tribunal: no menos de un quinto de los miembros del Parlamento, el Presidente de la República, el Consejo de Ministros, el Tribunal Supremo de Casación, el Tribunal Supremo Administrativo y el Ombudman. No se reconocen por tanto canales mediante los cuales el ciudadano pueda interponer directamente sus demandas ante el Tribunal Constitucional.

Las relaciones con el Tribunal de Justicia de la UE.

El Tribunal Constitucional búlgaro ha tenido un papel importante en la sustanciación del principio de primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno. Mediante la Decisión n 3/2004, el Tribunal ha interpretado una serie de modificaciones necesarias para introducir la dinámica de la transferencia de competencias del Estado a la UE. En este caso, ha procedido a aclarar los efectos atribuibles a las modificaciones de tal contenido, especificando que aquellas no habrían representado una modificación en la estructura de la forma de Estado o de Gobierno. Además, se puede añadir y conectar inevitablemente la cuestión de la primacía del derecho comunitario que : «By the signing of the EU accession treaty and its ratification, promulgation and coming into force, the Republic of Bulgaria becomes a party to the treaties on which the European Communities and the European Union are founded (as amended and supplemented) and accepts their content, which represents the primary Community legislation regulating comprehensively the institutions and bodies of the Union and their competences and acts»». Del mismo modo, ante las dudas sobre los efectos directos de los actos (UE) que no requieren transposición, el Tribunal se refirió al principio de compromiso de la República de Bulgaria para el mantenimiento del «orden internacional justo» (art. 24.2), que ha servido como marco constitucional inicial sobre el que apoyar el acceso y la adopción de actos de carácter supranacional, directo y universal<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> E. DRUMEVA, «Primacy of the Eu law to national (Constitutional) law», [http://www.mkab.hu/index.php?id=emilia\\_drumeva\\_\\_member\\_of\\_the\\_constitutional\\_court\\_of\\_bulgaria](http://www.mkab.hu/index.php?id=emilia_drumeva__member_of_the_constitutional_court_of_bulgaria).

### Rumania:

El Tribunal Constitucional es una jurisdicción resultante de la Constitución de 1991, Título V y la Ley 47/1992. Éste ejerce la función de control de constitucionalidad de las leyes parlamentarias no ex officio, sino a petición del Presidente de la República, de los presidentes de las dos Cámaras, del Gobierno, del Tribunal Supremo de Casación, de al menos cincuenta diputados o veinticinco senadores y del Defensor del Pueblo («people's advocate»). La objeción de constitucionalidad puede ser planteada incluso antes de la promulgación del texto de la ley. En este caso, la decisión de inconstitucionalidad equivale a un veto suspensivo, ya que el texto de la ley se envía a las Cámaras que están obligadas a reconsiderar la previsión sobre la base de las líneas definidas por el Tribunal. Igualmente, el Tribunal puede ser requerido por el órgano legislativo para pronunciarse sobre un Tratado antes de proceder a su ratificación. Si se pronuncia en un sentido positivo, aquél no podrá ser objeto de una nueva objeción de constitucionalidad. El Tribunal también participa en los casos de reforma constitucional: una propuesta de modificación debe ser necesariamente sometida al juicio del Tribunal. Además, cuenta con la singular prerrogativa relativa a la valoración de constitucionalidad de un partido político (art. 146.k), que puede ser solicitada por el Presidente de cualquiera de las dos Cámaras o por el Gobierno<sup>24</sup>.

### Las relaciones con el Tribunal de Justicia de la UE

La labor jurisprudencial del Tribunal Constitucional en el ámbito europeo se ha centrado de manera especial, como resulta obvio en cuanto país de reciente ingreso en la UE, en la configuración de los equilibrios en la interrelación entre los dos ordenamientos. En las primeras sentencias sobre los conflictos entre derecho interno y comunitario, el Tribunal (sentencia n. 558/2007) precisa que para garantizar una aplicación del derecho comunitario homogénea y efectiva, los tribunales deben dirigirse al Tribunal de Justicia europeo y, en una decisión posterior, la 413/2008, establece que

<sup>24</sup> Se prevé además una función consultiva interesante relativa a la solicitud de dictamen por parte del parlamento sobre la suspensión del presidente de la República de sus funciones.



los aspectos relativos a la compatibilidad de las normas internas con las comunitarias son cuestiones de aplicación legislativa que conciernen a los tribunales ordinarios y no tienen relevancia constitucional.

## **6. FORMA DE ESTADO Y FORMA DE GOBIERNO**

### **6.1. La forma de Estado**

Bulgaria:

La forma de Estado búlgara es desde 1946 republicana. Los acontecimientos históricos nacionales marcaron el paso, mediante un referendo (1946), de la monarquía constitucional a la República, sin que por otra parte se procediera a la suspensión formal de la carta de Tarnovo de 1879. La posterior adaptación al socialismo real, con la funcionalización de los derechos individuales al logro de determinados fines políticos, la socialización de los medios de producción y el principio de unidad del poder, transformaron gradualmente a Bulgaria en una república popular según el modelo vigente difundido entre los satélites del espacio soviético. La Carta constitucional de 1991 abre así el proceso de transición mediante la reconversión a los principios y valores del constitucionalismo occidental, manteniendo el orden republicano de 1946.

Rumania:

Desde 1948, la forma de Estado rumana es republicana. Este marco institucional se desarrolla en el ámbito de la proclamación de Rumania como República Popular (Constitución de 1948) y República Socialista (Constitución de 1965). En 1991, con la nueva Constitución se establece dentro del sistema republicano, la nueva orientación hacia la democracia pluralista.

### **6.2. La forma de gobierno**

Bulgaria:

La forma de gobierno búlgara es del tipo parlamentarismo racionalizado. Desde 1991 mediante una reforma constitucional, se introduce la elec-

ción directa del Presidente de la República. El órgano legislativo es unicameral. Esta elección encuentra justificación en la tradición constitucional búlgara desde la Constitución de Tarnovo de 1879, y parece conectarse históricamente con la deriva del parlamentocentrismo jacobino, donde la asamblea legislativa era entendida como una expresión de la soberanía popular, aunque reequilibrado por los elementos personalistas de la elección directa del Presidente de la República<sup>25</sup>.

Rumania:

La forma de gobierno rumana es semipresidencial<sup>26</sup>, donde la construcción del poder ejecutivo es sin duda de tipo dual pero con un matiz muy preciso: la revisión constitucional del 2003 ha concretado de forma definitiva la tendencia a dibujar la figura del Jefe de Estado como árbitro y garante constitucional. En este sentido, marcando una diferencia con el modelo de inspiración original (el de la V república francesa), mediante una serie de importantes reformas constitucionales se ha prolongado el mandato del Presidente de la República hasta consagrar el final de la coexistencia entre elecciones presidenciales y parlamentarias<sup>27</sup>; se ha introducido de forma explícita la prohibición de que el presidente de la república pueda revocar al Primer ministro (art. 106.1; junto con lo dispuesto en

<sup>25</sup> F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, 2004.

<sup>26</sup> Debe ser entendido como una variante de la forma de gobierno parlamentaria en la que encontramos los tres elementos básicos de la confianza, disolución y refrendo, sin embargo mediante instrumentos de racionalización institucional se otorga una particular posición al Presidente de la República. Siguiendo a Duverger, no se puede, de modo alguno, considerar la elección directa del Jefe del Estado como variable decisiva para comprender y clasificar esta forma de gobierno: hay que tener en cuenta de forma paralela la dinámica resultante del reparto de los poderes entre los órganos y en particular del ámbito de competencias propio del Jefe del Estado según la Constitución.

<sup>27</sup> Este es un aspecto que habría permitido una interpretación fuerte del papel del presidente: la reforma en el sentido contrario tiende a atenuar tal interpretación en cuanto responde a la lógica de la separación de las elecciones del garante con las del resto de órganos del Estado.

los arts. 104-109 indica el reducido espacio para la revocación del gobierno: esta novedad permite evitar tanto la práctica de la dimisión-revocación como la verdadera revocación); por último, le ha sido significativamente reconocida la facultad de recurrir ante el Tribunal Constitucional los conflictos de atribuciones entre órganos.

### **6.3. Incidencia de los partidos políticos y del sistema electoral sobre la forma de gobierno**

En el caso de los dos Estados de análisis, resulta de particular interés echar un rápido vistazo a las decisiones tomadas en el marco de la adopción del sistema electoral, considerado en ambos casos como un «instrumento» vehicular de la democracia después de la experiencia del régimen comunista.

#### **Bulgaria:**

El sistema elegido es el proporcional en circunscripciones plurinominales con el método d'Hont. La elección es de tipo categórico: esta tendencia, aunque muy criticada por restringir la libertad de los electores, se justifica por la necesidad de estructurar el arco partidista en el naciente sistema democrático.

#### **Rumania:**

En Rumania tras la primera experiencia de elecciones libres con el sistema proporcional, considerado como paradigma de democracia y necesario para la estructuración del panorama partidista, comienza desde el principio un debate político sobre los efectos de la fragmentación de la representación de este sistema, todo ello acentuado en el contexto rumano por la presencia de fuertes grupos de minoría étnica. A la luz de estas consideraciones, se decidió, por tanto, establecer una barrera electoral que aumentada con el tiempo, ha producido sin embargo una no deseada distorsión de la representación. A partir de ahí se desarrolla en el debate una verdadera evolución del concepto de democracia, por el que se percibe como prioritario la garantía de estabilidad y eficacia gubernamental frente a la necesidad primordial de proteger el pluralismo mediante el sistema pro-

porcional. La conclusión de este debate ha llevado el cambio en 2008 a un sistema combinado<sup>28</sup>.

#### 6.4. Relación entre gobierno y parlamento

Bulgaria:

La actual Constitución diseña un parlamentarismo de tipo monista mediante diferentes disposiciones destinadas a reforzar la preeminencia del Parlamento sobre el Ejecutivo.

En efecto, el art. 99 establece que es la asamblea legislativa quien elige al gobierno: el Presidente de la República nombrará el candidato a Primer Ministro designado por el primer grupo parlamentario, tras una fase de consultas.

El constituyente búlgaro ha querido además garantizar el status de preeminencia del legislativo, contemplando sólo dos posibilidades de disolución de la Cámara: una en la que es la propia Asamblea Nacional la que dispone su disolución, la otra en la que se atribuye al Jefe del Estado la facultad de disolución de la Asamblea cuando, después de tres intentos, no haya sido capaz de formar el ejecutivo. El gobierno, por tanto, va a ser privado del instituto de la disolución frente al derecho de la Cámara a retirar la confianza al ejecutivo<sup>29</sup>.

De forma paralela, con el fin de reforzar la estabilidad del ejecutivo, el art. 89 establece la necesidad de la mayoría simple para la aprobación de la cuestión de confianza y de una mayoría más alta (cualificada) para la aprobación de la moción de censura. Si en este último caso no se alcanzara el quórum requerido, no será posible volver a presentar otra moción de censura en los seis meses siguientes.

<sup>28</sup> El sistema se basa en el voto mayoritario en una única votación en circunscripciones únicas. Gana quien una vez superada la barrera electoral, obtenga el 50% más uno de los votos, y el resto de escaños se distribuyen proporcionalmente.

<sup>29</sup> La adopción de este diseño constitucional encuentra una explicación en el precedente creado durante la vigencia de Tarnovo, en el que la literaridad de la Constitución era utilizado para justificar abusos de la prerrogativa de disolución de la Asamblea legislativa por parte del Rey.

**Rumania:**

La reforma de 2003 ha atenuado el bicameralismo perfecto hasta entonces vigente, optando por la preeminencia de la Cámara de diputados frente al Senado<sup>30</sup>. Esta tendencia no ha afectado sin embargo, a la regulación de la confianza al Gobierno, que sigue siendo de naturaleza bicameral (art. 103). La disolución de las Cámaras, ex art. 89, se producirá si el Parlamento no consigue otorgar la confianza al Gobierno tras dos votaciones negativas y dentro del plazo de 60 días desde la primera votación.

**6.5. Incidencia de la organización territorial sobre la forma de gobierno**

En ninguno de estos ordenamientos existe un proceso de descentralización del poder que permita hablar de una incidencia del mismo sobre la forma de gobierno. Al respecto véase el apartado número 7.

**7. EL SISTEMA JUDICIAL****7.1. Estructura básica****Bulgaria:**

El poder judicial es independiente de los otros poderes estatales. Se compone de tres ramas: el sistema de tribunales, el ministerio fiscal y los jueces de instrucción.

De forma similar a lo previsto en las Constituciones italiana y española, en Bulgaria existe un Consejo General del Poder Judicial encargado de la gestión y la organización administrativa del poder judicial e indepen-

<sup>30</sup> El art. 75 distingue en la Cámara de diputados la cámara competente para el debate y aprobación de textos normativos relativos a numerosas materias. En este contexto el Senado se convierte en una Cámara residual con la consiguiente simplificación del procedimiento legislativo.

diente del Ministerio de Justicia<sup>31</sup>. Respecto al desarrollo de los procedimientos legales, uno de los principios que informan el poder judicial supone que los casos civiles y penales están sujetos a tres instancias, mientras que los administrativos lo están a dos<sup>32</sup>.

Rumania:

El Título III, capítulo VI de la Constitución, junto con la Ley 304/2004, regula el poder judicial reconociendo la existencia de tres autoridades: los tribunales de justicia, el ministerio fiscal y el Consejo General del Poder Judicial. En el primer caso se incluyen los tribunales de primera instancia, los tribunales regionales, los tribunales especializados y tribunales militares y el Tribunal Supremo de Casación y Justicia. El ministerio fiscal representa los intereses generales de la sociedad y defiende el orden público y los derechos y libertades de los ciudadanos. Se concibe como una figura independiente de las autoridades públicas. La configuración del Consejo General del Poder Judicial es mencionada de forma genérica en la Constitución remitiendo la regulación de sus funciones y prerrogativas a la ley especial aprobada por el Parlamento (n. 317/2004) cuya premisa básica consiste en el reconocimiento del papel de garante de la independencia del poder judicial atribuido al órgano.

## 7.2. Relaciones de la justicia ordinaria con la constitucional

Bulgaria

Uno de los principios fundamentales del sistema judicial búlgaro atribuye a los tribunales la prerrogativa de acceso al Tribunal Constitucional

<sup>31</sup> Según el art. 129.1 de la Constitución «Los jueces, fiscales y jueces de instrucción son nombrados, promovidos, degradados, trasladados o destituidos por el Consejo General del Poder Judicial».

<sup>32</sup> En realidad, en la práctica judicial este sistema no ha conseguido garantizar, como era el deseo inicial, rapidez y eficiencia de los procesos: la longitud de los procedimientos ante los tribunales parece ser uno de los talones de Aquiles en la aplicación del sistema búlgaro del derecho a un proceso justo. Véase el último informe de la Comisión disponible en la dirección: [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/cvm/docs/com\\_2011\\_81\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/com_2011_81_en.pdf).

por vía incidental: se procede a suspender el proceso y se solicita al Tribunal Supremo de Casación (en los casos penales y civiles) o al Tribunal Supremo Administrativo que recurra ante el Tribunal Constitucional mediante una cuestión de constitucionalidad.

Rumania:

La relación entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional se establece en torno a dos momentos clave: por un lado el de la aplicación de la ley por el juez ordinario sobre la base de la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional y aquel del recurso de inconstitucionalidad por el juez ex officio o porque una de las partes del proceso así lo requiera, pueda plantear ante aquel.

### 7.3. Aplicación judicial del derecho europeo

Rumania:

La jurisdicción ordinaria rumana ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la relación entre el derecho interno y el derecho comunitario. En la Decisión n. 4403/31.05.2007 el Tribunal Supremo de Casación determina la preferencia de la ley comunitaria sobre la interna, llamando la atención sobre los efectos concretos de la primacía respecto de la ley interna que resulta contradictoria con aquella. En la Decisión de 2620/23.03.2007, siempre el Tribunal Supremo de Casación reafirma el principio de preferencia aplicativa y el efecto directo del derecho comunitario.

## 8. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER

Bulgaria:

El capítulo VII de la Constitución junto con la «Administrative and territorial Organization Act» prevé la subdivisión en unidades locales, autónomas desde un punto de vista administrativo (teniendo en cuenta que, tradicionalmente, el ordenamiento búlgaro se constituía como Estado unitario), tales como las regiones y los municipios, contemplando la posibilidad de crear ex legem nuevas unidades administrativas. Posteriormente,

una reforma constitucional de 2007 ha introducido el concepto de descentralización financiera. A pesar de esto, el sistema de distribución de competencias entre el Estado y los municipios se mantuvo durante bastante tiempo imperfecto debido a la persistente ausencia de una legislación adecuada y de una fuerte centralización fiscal y funcional. Entre 1997 y 1998, gracias al «Local fees and Taxeas Act» y el «Municipal Budget Acts», se crearon condiciones para la participación de los municipios en la realización de la política regional<sup>33</sup>.

Rumania:

El art. 3 de la Constitución rumana subdivide territorialmente el Estado en ciudades, comunas y condados. Según la opinión de muchos expertos, ésta parece ser una lista cerrada dada la falta de una remisión explícita a la posibilidad de crear nuevas unidades territoriales. Las unidades locales previstas por las normas constitucionales se definen sobre la base de criterios territoriales y tienen una naturaleza autónoma meramente administrativa y financiera<sup>34</sup>. En Rumania se ha desarrollado un interesante debate posterior a la entrada en la UE en torno a la cuestión del concepto de regionalización (en su tercera acepción de «regions by cooperations», según la distinción de Vedel): muchos han presionado para llevar a cabo una reforma territorial que sepa responder de forma eficaz a los «input» comunitarios en el desarrollo de políticas de base regional; una regionalización profunda que contemple realmente dos niveles de competencia política complementaria entre sí<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> J. BOEV, «Bulgaria: decentralization and modernization of the Public Administration», 2002, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan016717.pdf>.

<sup>34</sup> I. BILOUSEAC, C. UNGUREANU, *Consideration on the relation regionalization - decentralization in Romania*, Annals of the Stefan cel Mare University of Suceava - Faculty of Economics and Public Administration, vol 7, 2007.

<sup>35</sup> Véase A. GHINEA, A. MORAU, «Aspects regarding decentralization process in Romania», Institute for Public Policy in Romania, texto disponible en [http://www.egd.ase.md/management\\_social/files/Decentralization\\_Process.pdf](http://www.egd.ase.md/management_social/files/Decentralization_Process.pdf).



## 9. LIMITACIONES DE DERECHOS FUNDAMENTALES: REGULACIÓN DE ESTADOS EXCEPCIONALES

Respecto a esta cuestión, véase el apartado 2.2.

## 10. PERSPECTIVA DE GÉNERO

Bulgaria:

La Constitución establece en el art. 6 el principio de no discriminación, que prohíbe la limitación de derechos sobre la base, entre otras causas, de las diferencias sexuales. A pesar de ello, el mandato constitucional no proporciona una regulación específica para la igualdad de género.

En todo caso, en comparación con el general retraso de Bulgaria (y Rumanía) en la recepción y adaptación al acervo comunitario, resulta significativa la valoración positiva realizada por la Comisión de 2003 por haber adoptado ya la legislación general contra la discriminación<sup>36</sup>.

Todos los poderes del Estado han sido implicados en la protección de la igualdad de género (por ejemplo, la Asamblea Nacional tiene una subcomisión ad hoc creada en febrero de 2006), el gobierno, reponiendo a la Unión Europea ha participado en el diseño de un Plan de Acción Nacional para la promoción de la igualdad de género (2005-2006) y ha creado un Consejo Nacional con funciones consultivas<sup>37</sup>.

Por tanto, debido sobre todo al uso estratégico de la «condicionalidad»<sup>38</sup>, el proceso de adhesión a la Unión Europea ha estado caracterizado por la preparación de numerosos instrumentos legales: la Ley sobre la Protección contra la Discriminación que entró en vigor en 2004 y el posterior intento de crear un Ombudman para la igualdad de oportunida-

<sup>36</sup> Véase [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2003/rr\\_bg\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/rr_bg_final_en.pdf).

<sup>37</sup> Decreto 313/17.11.2004.

<sup>38</sup> Véase el análisis de C. CHIVA, «The limits of europeanisation: EU accession and gender equality in Bulgaria and Romania», en *Perspective on European Politics and Society*, vol. 10, n. 2, 195-209, junio 2009.

des<sup>39</sup>; la Ley de Protección contra la Violencia Doméstica que fue acompañada con el desarrollo paralelo de un Programa para la prevención de la violencia de género.

Rumania:

El principio de igualdad de sexos aparece regulado en el art. 4 de la Constitución, teniendo en cuenta que Rumania tiene un marco jurídico bien articulado en este sentido. Además de la adhesión a la Carta Europea de Derechos Sociales y de haber preparado en 2000 un Plan Nacional para la igualdad entre mujeres y hombres, Rumania cuenta con un importante texto legal, la Ley de Igualdad de oportunidades de 2002, que no sólo define a nivel abstracto la discriminación sexual sino que proporciona una serie de garantías e instrumentos para la protección en el ámbito laboral. Igualmente, de forma paralela el Parlamento también participa mediante la aprobación en 2003 de la Ley para la Prevención y la Lucha contra la Violencia Doméstica.

## 11. INMIGRACIÓN

Al considerar el fenómeno de la inmigración, hay que recordar que ambos países no pertenecen al espacio Schengen. Motivos políticos, razones vinculadas al miedo de los flujos migratorios de los dos Estados hacia el resto de los países miembros, están frenando la realización del último gran paso hacia una participación plena en el sistema europeo.

Bulgaria:

La tendencia de la inmigración en Bulgaria es cada vez mayor. En este sentido, en 2008 se elaboró una Estrategia Nacional para la emigración y la inmigración que diseña una política de inmigración que tiene como objetivo, entre otras cosas, facilitar el retorno de los búlgaros residentes en el

<sup>39</sup> El intento inicial del Gobierno en 2000, consistía en aprobar una ley específica de igualdad de género. Sin embargo, el parlamento rechazaría su aprobación entendiendo que una ley genérica de protección del principio de no discriminación respondía mejor a las demandas europeas.

extranjero, especialmente en relación a su potencial contribución al sistema empresarial. Durante el transcurso del tiempo se han creado una serie de agencias y comisiones —la Agencia de Empleo, la Agencia estatal para los refugiados, la Comisión para los búlgaros residentes en el extranjero— y la mismo tiempo se han desarrollado instrumentos legales ad hoc como la Ley sobre la Ciudadanía Búlgara, la Ley de Promoción del Empleo y el Reglamento sobre los procedimientos para los servicios de mediación a los trabajadores extranjeros <sup>40</sup>.

Rumania:

En 2004 Rumania adoptó una nueva política en materia de inmigración con la Estrategia Nacional sobre Migración. El objetivo principal consistía en desarrollar un marco jurídico coherente para la migración de carácter laboral, los casos de asilo y nacionalización. Es evidente, sin embargo, que el éxito de esta estrategia será más visible sólo y si se registra un aumento del fenómeno de la inmigración <sup>41</sup>.

Un discurso particular es el de la inmigración moldava. Sobre la base de los lazos históricos que unen esta población a la rumana, en la Ley sobre la Ciudadanía Rumana de 1991 se definía la migración de los ciudadanos moldavos como una forma de repatriación, estableciendo canales preferentes para la obtención de la ciudadanía rumana. En cuanto a la regulación del asilo, la legislación rumana está plenamente armonizada con los estándares europeos.

<sup>40</sup> Para mayor profundidad véase P. SPASSOVA (coordinadora), *The Implication of EU Membership on Immigration Trends and Immigrant Integration Policies for the Bulgarian Labor Market*, Economic Policy Institute. Sofía 2008; I. BELEVA I, «Bulgaria: migration flows» - problems and policies, [http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/CZ08/bulgaria\\_CZ08.pdf](http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/CZ08/bulgaria_CZ08.pdf).

<sup>41</sup> Los flujos migratorios en Rumania han sido siempre reducidos en particular de Turquía, centro de Asia y China. Obviamente con la entrada en la Unión Europea se ha registrado un ligero aumento debido a la expansión de determinados sectores industriales. Para mayor profundidad véase I. HORVÁTH, «Focus Migration, Country Profile Romania», n. 9, septiembre de 2007, disponible en [http://focus-migration.hwwi.de/typo3\\_upload/groups/3/focus\\_Migration\\_Publikationen/Laenderprofile/CP\\_09\\_Romania.pdf](http://focus-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Laenderprofile/CP_09_Romania.pdf).

**Resumen:**

*El presente trabajo elabora un análisis de los sistemas constitucionales de Rumania y Bulgaria y su relación con el ordenamiento europeo. Para ello, se toma como puntos de referencia básicos la regulación en materia de derechos fundamentales, fuentes del Derecho, relaciones entre ordenamientos, jurisdicción constitucional, forma de gobierno, organización judicial, distribución territorial del poder, perspectiva de género e inmigración. El estudio tiene en cuenta la posible contribución al sistema jurídico de la Unión Europea de ambos ordenamientos jurídicos, sin olvidar las dificultades que se presentan en los mismos en orden a su adecuación a los estándares comunitarios y su pertenencia al contexto jurídico y político de los denominados países PECO.*

**Palabras Clave:** *Rumania, Bulgaria, Unión Europea, derechos fundamentales y limitación de los derechos fundamentales, fuentes del derecho, relaciones entre ordenamientos, jurisdicción constitucional, forma de gobierno, organización judicial, distribución territorial del poder, género e inmigración.*

**Abstract:**

*This paper studies the constitutional system of Rumania and Bulgaria and their relation with the European Union. Therefore goes through the main regulation of fundamental rights, sources of law, constitutional court, system of government, judicial organization, territorial structure, immigration and woman law. The paper takes account of the contribution of both systems to the European Union and the influence of the Union on their juridical system.*

**Keywords:** *Rumania, Bulgaria, European Union, fundamental rights, sources of law, constitutional court, system of government, judicial organization, territorial structure, immigration, woman law.*